

A diplomacia congressual

Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior

Clarita Costa Maia
Susan Elizabeth Martins Cesar

Sumário

1. Diplomacia parlamentar: definição original e modernas concepções. 2. As competências constitucionais dos Parlamentos americano e brasileiro em termos de política externa. 3. Instrumentos regimentais de participação dos Parlamentares em questões de política externa. 3.1. Indicação. 3.2. Requerimento. 3.3. A formação dos grupos parlamentares. 4. As comissões temáticas. 5. Mecanismos políticos de influência parlamentar em política externa. 6. Estudo de caso: o Parlamento brasileiro e a análise do Tratado de Não-Proliferação Nuclear e do Acordo da Base de Alcântara. 7. As falácias acerca da participação do Parlamento em política externa, os vícios e as virtudes dessa aproximação.

1. Diplomacia parlamentar: definição original e modernas concepções

O termo “Diplomacia Parlamentar”, tributário da semelhança entre as negociações internacionais que se pretendia alcinhar e o processo legislativo interno dos países, surgiu para designar a nova modalidade de diálogo multilateral inaugurado com o nascimento, no século XIX, das primeiras organizações internacionais intergovernamentais (SOARES, 2001, p. 122). Tratava-se, pois, da diplomacia avançada dentro de organismos internacionais de caráter permanente, em processo previamente acordado e cujos “parlamentares” – delegados e funcionários governamentais, em regra, chefiados pelo Ministro das Relações Exteriores – deviam ser previamente legitimados por seus Governos.

Clarita Costa Maia é Consultora Legislativa do Senado na Área de Relações Internacionais e Especialista em Direito Internacional dos Conflitos Armados pela Universidade de Brasília, em convênio com a Universidade de Bohun, Alemanha.

Susan Elizabeth Martins Cesar é Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Popularmente, tem-se atribuído ao termo novas conotações, a maior parte delas referentes à atividade dos parlamentos nacionais na definição da política externa de seus países, entendida como os objetivos e metas externas de um país e os meios que o governo adota para persegui-los (PURVIS; BAKER, 1986). Para apartar a confusão conceitual, valer-nos-emos do termo para significar toda e qualquer atividade do Parlamento, legislativa *stricto sensu* ou política, que influencie a formulação da política externa de seu país.

A competência do Parlamento para dispor sobre aspectos das relações exteriores está prevista, em regra, nas constituições dos países republicanos. A influência congressional no desígnio da política exterior, porém, pode não se restringir ao mero exercício de suas prerrogativas constitucionais, conforme veremos ao longo do artigo.

A decisão pela perspectiva comparada deve-se à percepção, vigente entre os analistas das relações internacionais e sugerida pela literatura, de que, em regra, o Parlamento norte-americano tem exercido maior influência na configuração da política externa que o seu congênere brasileiro. A razão mais óbvia é a de que a inequívoca condição de potência exige dos Poderes norte-americanos maior envolvimento em questões de política externa. Todavia, a comparação não será inócua, pois, não obstante naturais e evidentes diferenças, os processos decisórios em política externa em ambos os países guardam surpreendentes semelhanças, o que poderá apontar possível subaproveitamento da parte brasileira dos seus canais de influência na matéria.

2. As competências constitucionais dos Parlamentos americano e brasileiro em termos de política externa

A oscilação entre a anomia e o ativismo do Congresso Americano em política externa deveu-se, historicamente, à incerteza das prerrogativas parlamentares na matéria, re-

sultado das interpretações divergentes acerca da disciplina da Carta Norte-Americana. Além disso, durante períodos prolongados da história dos Estados Unidos, nos quais julgava-se estar a Nação diante de ameaças internacionais, mormente durante a Guerra Fria, prevaleceu a opinião de que a sobrevivência do País dependia de que a política externa fosse avançada de maneira centralizada pelo Presidente, do que decorria o esmorecimento e a deferência do Legislativo em relação às decisões do Executivo.

No plano legal, a dissensão já se revelava nos *Federalist Papers*, artigos escritos para jornais pelos mentores da Carta sobre a minuta de seu texto, usados ainda hoje para a análise hermenêutica do texto legal. Alexander Hamilton acreditava que o Executivo tinha papel principal na negociação da política externa e que o Congresso detinha poderes excepcionais. James Madison, por sua vez, acreditava que o Congresso detinha amplos poderes para exercer sua influência nas relações internacionais.

A incerteza perdurou com a ultimação do texto. A Carta elenca mais prerrogativas para o Parlamento do que para o Presidente, o que ensejou desde interpretações de que deve exercer o Parlamento poderes mais extensos que o Presidente na matéria até leituras de que os poderes constitucionais do Parlamento encontram-se dispostos em *numerus clausus*, enquanto a competência do Executivo no assunto é tratada em forma de *apertus clausus*. O único entendimento pacífico sobre a questão é o de que o Presidente possui o poder precípuo de negociar as relações exteriores dos Estados Unidos com autoridades estrangeiras.

A Constituição Norte-Americana facultava ao Congresso os poderes de prover a defesa comum, regular o comércio com os países estrangeiros, definir e punir atos de pirataria e crimes cometidos em alto mar, declarar guerra, convocar e sustentar o exército, prover e manter a marinha, emitir normas sobre a regulamentação das forças terrestres e navais. Ao Senado incumbia deci-

dir sobre os tratados internacionais e sobre as indicações de embaixadores. Em contraste, a Carta Americana determina tão-somente que o Presidente é o comandante-em-chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos e que possui o poder de negociar os tratados, indicar os embaixadores norte-americanos para postos no exterior e de receber embaixadores e outras autoridades estrangeiras.

Portanto, grande parte do *war power* e do poder de disciplinar, legal e politicamente, o comércio internacional dos Estados Unidos está em mãos do Parlamento. No Brasil, no que concerne à guerra, os poderes do Parlamento são mais restritos. Cabe ao Congresso, segundo o artigo 49, incisos II e IV, da Constituição Federal, respectivamente, “autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente” e “aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas”. Ainda no caso brasileiro, pela letra do artigo 48, inciso III, da Constituição, cumpre ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas, entendida essa como a junção da marinha, do exército e da aeronáutica. No caso brasileiro, a declaração de guerra passa a ter feições de ato complexo, dependente da convergência de vontades do Presidente e do Congresso para se realizar no plano da existência.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Congresso Americano tornou-se relutante em exercer seus poderes de guerra, o que fez com que os presidentes advogassem atribuições mais amplas nessa seara. A decisão unilateral do Presidente Truman de enviar tropas para repelir a invasão na Coreia do Sul não encontrou contestação de peso no Senado. Ao contrário, os tribunos mais influentes da época manifestaram-se a favor da medida e contra eventual prestação de

contas junto ao Congresso, entendida como fator de ruptura da unidade da Nação em torno do, assim considerado, importante problema do combate ao comunismo.

Em 1951, Truman tornou a enviar tropas ao exterior sem prévio consentimento do Congresso. A Administração, já desgastada politicamente pelo colapso do Governo Nacionalista Chinês, sofreu duras críticas dos parlamentares. Gestou-se, então, o chamado Grande Debate, momento de reflexão congressual do qual se esperava a pacificação do entendimento sobre as competências dos Poderes em questões militares. O Grande Debate foi malfadado e não gerou resultado prático. A Resolução Coudert, aprovada no Legislativo, reafirmava a incapacidade do Presidente de enviar tropas ao exterior sem prévia anuência do Congresso. A Resolução, todavia, não é legalmente vinculante para o Presidente.

Com a massiva sensibilização da opinião pública americana acerca da Guerra do Vietnã e o subsequente e profundo envolvimento do Congresso naquela questão de política externa, considerada sem precedentes na história da instituição, reacendeu-se a idéia da necessidade de se limitar os poderes de guerra do Presidente. Como consequência, foi aprovada a Resolução sobre os Poderes de Guerra, a qual, após diversas mudanças que lhe tiraram a força original, restringe a duração do envolvimento dos Estados Unidos em hostilidades ou situações belicosas que não tenham motivado prévia declaração de guerra. Pela Resolução, o Presidente deverá submeter relatório ao Congresso em até 48 horas depois do deslanche da ação militar e fazer cessar o envolvimento norte-americano nas hostilidades em até 60 dias após a submissão do relatório. Demais, o Presidente deverá consultar e prestar informações ao Congresso durante todo o conflito.

Trataremos em separado, na seção 6, do envolvimento do Congresso brasileiro em questões de Defesa, por constituir-se matéria sobre a qual o Parlamento tem manifes-

tado crescente interesse. Estudaremos alguns casos de tramitação de atos internacionais relativos ao assunto para melhor entender a processualística parlamentar e os meandros da apreciação legislativa.

Quanto ao comércio internacional, um dos mais importantes instrumentos de política externa, encontra-se o assunto, nos Estados Unidos, mormente em mãos do Congresso, que poderá, ao seu talante, facultar ao Presidente a assinatura de acordos na matéria sem a necessidade de aprovação legislativa, por meio do *trade promotion authority* (TPA, antigo *fast track*), o qual consigna os termos e as condições da autorização e limita a ação presidencial nas negociações.

No Brasil, o artigo 48, *caput*, da Constituição abre a possibilidade de, resguardadas as prerrogativas presidenciais na matéria, abrir debate conducente à síntese de concepções de política exterior temperadas com os anseios da sociedade, traduzidos na vontade parlamentar. O artigo 48 confere ao Congresso Nacional o poder de dispor sobre todas as matérias de competência da União, entre as quais as questões de direito comercial e comércio exterior. Ainda que a contingência do veto Presidencial mitigue ou elimine a hipótese de aprovação de lei encampada pelo Congresso e antagônica às convicções ou aos desejos do Executivo na matéria, o próprio debate abre a possibilidade de construção de novo patamar de entendimento sobre a matéria.

Todavia, a atitude do Congresso brasileiro nas matérias comerciais tem sido, segundo opinião de Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos, expressa no pioneiro estudo intitulado *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy* (1998), não delegar poderes ao Executivo para assuntos de política de comércio exterior, mas simplesmente abdicar de sua autoridade na matéria.

Lima e Santos (1998) defendem que política externa e, principalmente, a política de comércio exterior são objetos de delegação natural dos parlamentos, por três razões principais: a) porque se trata de um assunto

muito suscetível a pressões distributivas, já que setores diversos possuem interesses conflitantes; b) devido à sua complexidade, envolvendo conhecimentos especializados que nem sempre os parlamentares dominam (relativos a câmbio, balança comercial, taxas de juros, etc); c) porque garante a estabilidade das decisões, uma vez que o Congresso, por ser uma entidade cujos membros representam interesses divergentes, tem maior probabilidade de procurar modificar ou anular decisões de política externa que podem prejudicar interesses de determinadas bases eleitorais.

Os autores destacam o fato de que, historicamente, o Executivo tem se fortalecido como tomador de decisão unitário com respeito a questões de comércio exterior. Argumentam que o Legislativo passou de uma posição em que constitucionalmente delegava poderes ao Executivo para assuntos de política externa – como na época em que vigorava a política de substituição de importações – a uma posição em que abdica de tomar qualquer tipo de decisão. Os autores argumentam que as decisões que promoveram a liberalização da economia brasileira nos anos noventa foram elaboradas e levadas a cabo sem a consulta prévia do Poder Legislativo.

Segundo o modelo desenvolvido por Maria Regina e Fabiano Santos (1998), a abdicação de autoridade do Congresso em favor do Executivo em questões de política externa produz três efeitos importantes: a) promoção de política distante do que seria o ponto ideal para o legislador médio; b) instabilidade das decisões, devido a pressões intraburocráticas; c) favorecimento de grupos e setores específicos à revelia de qualquer controle da sociedade.

A reforma do processo decisório de política de comércio exterior no Brasil, de acordo com os autores, seria extremamente benéfica, pois desenharia uma forma mais eficiente de delegação de poderes do Legislativo para o Executivo. Afinal, argumentam, as decisões governamentais que possuem o

apoio do Legislativo têm maior credibilidade de que aquelas produzidas sem a consulta às instituições representativas. Pode-se ainda supor que, na hipótese, serão essas políticas desenhadas com maior atenção às demandas plurais, porquanto destacada, legal e politicamente, a fonte originária do poder de legislar.

Os parlamentares há algum tempo vêm tomando iniciativas com o objetivo de alterar esse quadro de simples abdicação na tomada de decisões de política externa. A Proposta de Emenda à Constituição de número 52, apresentada em 29 de novembro de 2001 pelo então Senador Roberto Requião (PMDB-PR)¹ e que hoje se encontra em tramitação no Senado, constitui-se em um avanço muito significativo na reforma do processo decisório de política de comércio exterior brasileiro. Caso essa PEC seja aprovada pelo Legislativo, dará poderes constitucionais ao Congresso para acompanhar todo o processo de negociação de acordos internacionais que tratem de comércio internacional.

Essa PEC, como pode ser observado em sua justificativa, é inequivocamente inspirada na legislação norte-americana, pela qual o Executivo dos EUA fica obrigado a consultar o Congresso antes de iniciar qualquer tipo de acordo comercial com outros países. Essa lei determina também que a Presidência dos EUA submeta relatórios permanentes sobre o andamento das negociações, desde seu princípio, e confere ao Legislativo a faculdade de requerer ao Executivo que ele leve a cabo estudos sobre os possíveis impactos que possam resultar desses acordos comerciais sobre os diversos setores da economia do país.

A proposta de emenda à Constituição de nº 345/2001, apresentada pelo então Deputado Aloizio Mercadante (PT-SP)², possui objetivos muito similares à proposta do Senador Roberto Requião: alterar o processo decisório de política externa, em especial no que diz respeito a acordos comerciais, propiciando ao Legislativo papel mais ativo e maior capacidade de influência.

Finalmente, esbarramo-nos com a mais tradicional e reconhecida competência do Legislativo nas relações internacionais, qual seja, o poder de definir sobre tratados internacionais, ou *treaty-making power*. No Brasil, nada obstante a controvérsia doutrinária sobre, *inter alia*, o pretensão *status* constitucional dos atos internacionais de direitos humanos³ e a necessidade de se classificar os tratados, com vistas a resgatar a disciplina de trâmite diferenciado e acelerar o processo legislativo, contemplada em constituições pretéritas, a prática e a jurisprudência oficializam a envergadura legal dos tratados internacionais e a necessidade de análise congressional de todos os acordos, onerosos ou não. A doutrina brasileira divide-se, ainda, com relação à validade dos acordos de forma simplificada, ou acordos-executivos, à maneira americana. Alguns pensadores acreditam que esses acordos deveriam ser validados quando tratam de competência privativa do Poder Executivo, quando concluídos por agentes ou funcionários que tenham competência específica, quando versem sobre questões de interesse local ou de importância restrita, quando consignam apenas a interpretação de cláusulas de tratados já existentes, quando complementam tratados já existentes, sem exorbitar-lhe a função e o objeto ou quando são tratados de *modus vivendi* (MELLO, 2001, p. 224).

Nos Estados Unidos, é corriqueira a prática dos tratados executivos, atos internacionais que dispensam apreciação legislativa, em regra, por versarem sobre matéria de competência exclusiva do Presidente. Nas décadas de 30 e 40, uma série de julgados da Suprema Corte Norte-Americana elevaram os acordos executivos ao mesmo nível constitucional dos tratados, ou seja, consagraram-nos como autênticos e idôneos substitutos dos atos internacionais ordinários assinados pelo Presidente e, portanto, necessariamente sujeitos ao crivo do Senado. No esteio do movimento conservador em política externa, que já se desenhava no Congresso americano e que, entre outros te-

mas, sugere a redefinição do relacionamento da Potência com a Organização das Nações Unidas, o Projeto de Emenda Constitucional Bricker, ou *Bricker Amendment*, apresentado em 1953, objetivava conceder ao Legislativo o poder de anular os tratados executivos. A Emenda foi derrotada, o que inaugurou período de cerca de 15 anos de anomia parlamentar em relações exteriores (LINDSAY, 1986).

A capacidade legislativa do Parlamento em matéria de relações exteriores não se resume ao *treaty-making power*, ou ao poder de participar da feitura de tratados internacionais, no caso brasileiro, pela via da apreciação dos Projetos de Decreto Legislativo que os pretendam aprovar. Conforme o estabelecido no artigo 59 da Constituição, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

No Senado, tramitam cinco Propostas de Emenda à Constituição concernentes às relações exteriores: PEC 52/2001, que modifica as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República relativas aos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional; PEC 23/2002, que explicita a competência do Congresso Nacional no exame dos tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; PEC 18/2003, que autoriza o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual; PEC 20/2003, que dispõe sobre a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou

alterações no marco legal referente à propriedade intelectual; e PEC 34/2003, que impõe o dever do Executivo de dar conhecimento ao Congresso Nacional, de maneira prévia, dos tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República.

Na Câmara dos Deputados, tramitam sete PECs: PEC 402/2001, que inclui na competência exclusiva do Congresso Nacional os poderes de emendar, suprimir, acrescentar, aceitar, modificar ou substituir ato internacional que acarrete encargo ou compromisso gravado ao patrimônio nacional, firmado pelo Presidente da República ou por autoridade por ele delegada; PEC 347/2002, exigindo autorização prévia do Legislativo para negociação dos acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual; PEC 25/2003, que estabelece a competência dos Juízes Federais para processar e julgar casos representados em instâncias internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos; PEC 42/2003, que procura, nos termos de sua Justificação, restringir a possibilidade de declaração de guerra à hipótese de resposta à invasão ou a ato de guerra praticado contra o território nacional e participação e o apoio das forças armadas nacionais em conflitos internacionais à condição de que integre em forças de paz, regularmente aprovada em organismo internacional de que o Brasil seja membro integrante; PEC 70/2003, que visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais; PEC 165/2003, que visa estabelecer critérios para eleição de candidatos para mandato eletivo em organização supranacional, cujos parlamentares terão competência para celebrar tratado e aprovar leis supranacionais; PEC 223/2003, que inclui como competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização para operações financeiras garantidas pela União, tirando a

tarefa do rol de competências privativas do Senado Federal, pelo art. 52 da Constituição.

Em comparação com os projetos de lei referentes à política doméstica, os projetos de lei relativos a assuntos de política externa são poucos, sendo a maioria deles referente à condição jurídica do estrangeiro no país. Segundo dados fornecidos pela Secretaria de Informações do Senado, entre 1985 a 2003, os senadores apreciaram cerca de 599 acordos internacionais e apresentaram cerca de 44 projetos de lei relativos às relações internacionais, considerados os projetos atinentes à tipificação e ao combate de crimes de natureza transnacional, número próximo do encontrado na Câmara, onde os deputados propuseram apenas 34 projetos de lei referentes a esse tema em período aproximado. Tem-se, portanto, média aproximada a dois projetos por ano. Entre os projetos de lei apresentados pelos senadores na seara internacional, tem-se o PLS 189/2003, que visa, de forma extravagante às competências legais, definir os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais; o PLS 280/2003, que altera a Lei nº 9613, de 3 de março de 1998, a “Lei de Lavagem de Dinheiro”, para também incluir como elemento do crime de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens a movimentação de capitais provenientes do tráfico internacional de mulheres e crianças, em consonância com o disposto na Convenção de Palermo sobre a Criminalidade Organizada Transnacionais e seus protocolos adicionais; o PLS 281/2003, que pioneiramente impõe a obrigação do ensino do Direito Internacional dos Conflitos Armados, como disciplina autônoma e obrigatória, nas escolas e academias do Exército, Marinha e Aeronáutica, pretendendo fazer com que a ênfase necessária e desejada à matéria seja dada, em atenção aos compromissos assumidos pelo Brasil em face da Convenção de Genebra I para a Melhoria da Situação dos Feridos e Doentes das For-

ças Armadas em Campanha (art. 47); na Convenção de Genebra II para Melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos das Forças Armadas no Mar (art. 48); na Convenção de Genebra III Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (art. 127); na Convenção de Genebra IV Relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra (art. 144); e no Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (arts. 83 e 87); o PLS 291/2003, no mesmo espírito do PLS 280/2003; e o PLS 451/2003, sobre o exercício de profissões de saúde por estrangeiros em áreas carentes desses profissionais.

Ainda no ano de 2003, foram aprovadas as seguintes leis, relativas, direta ou indiretamente, às relações internacionais: a Lei 10.744, de 9 de outubro de 2003, fruto da aprovação de medida provisória, a qual “dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo”; a Lei 10.701, de 9 de julho de 2003, que altera a Lei 9.613, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, para, em conformidade com a Resolução 1373 (2001) das Nações Unidas, de 28 de setembro de 2001 (MAIA, 2003), incluir na tipificação desses crimes a ocultação ou dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime de terrorismo ou de seu financiamento. Essa modificação conflui com a Lei Complementar 105, de 2001, que estabelece a possibilidade de quebra de sigilo bancário em decorrência de diversos crimes de natureza transnacional, incluso o de financiamento ao terrorismo; a Lei 10.668, de 14 de maio de 2003, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Ex-

portações do Brasil – Apex-Brasil; e a Lei 10.643, de 14 de março de 2003, que autoriza o Poder Executivo a doar à República do Paraguai vacinas e equipamentos indispensáveis ao combate à febre aftosa.

Os decretos legislativos sobre assuntos de política externa são naturalmente mais numerosos, porquanto os acordos internacionais devem ser aprovados por meio desse instrumento. Por fim, quanto aos projetos de resolução, são escassos os que se referem a assuntos de política exterior ou relações internacionais, sendo o exemplo mais típico os projetos de resolução que criam os Grupos Parlamentares, assunto a ser tratado adiante.

Outras prerrogativas constitucionais conferidas ao Parlamento, passíveis de serem utilizadas para influenciar a política externa, encontram-se referenciadas no artigo 50 da Carta Magna. Seu *caput* trata da possibilidade da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de qualquer uma de suas comissões de, na forma de audiência pública, “convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada”. O parágrafo 2º do mesmo artigo adita que “as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”.

Ambos os procedimentos encontram similar no Congresso americano, bem como em outros parlamentos, porquanto reflexos da moderna acepção do termo “processo legislativo”, a abarcar tanto o *iter legis* (procedimento legislativo ou processo legislativo *stricto sensu*) quanto a dialética que promove o surgimento das peças legislativas.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1995, p. 996), a prática das audiências, sejam para o comparecimento de Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência, sejam para o conhecimento da opinião da sociedade a respeito de determinado tema, é considerada legítima pela Suprema Corte Americana desde o Caso *Watkins vs. Estados Unidos*, de 1957, e tem ganhado importância nos diversos parlamentos no mundo que baseiam “seu poder no consenso nos governados”.

Finalmente, cumpre tratar do que Lindsay denominou o mais popular instrumento congressional de influência substantiva na política externa norte-americana: o poder de deliberar sobre o orçamento (LINDSAY, 1986, p. 86). Uma vez mais, a condição particular de Potência confere maior relevo ao tema. Afinal, os Estados Unidos contam com várias e substanciosas linhas orçamentárias de ajuda externa, utilizadas como incentivos positivos para o alinhamento dos demais países às posturas norte-americanas. O Congresso americano pode determinar como essas linhas orçamentárias deverão ser alocadas e gastas. O maior ou menor caráter militar da política externa americano também é em muito forjado pelo Congresso, no marco das decisões orçamentárias.

Malfadas as vias regulares, o Congresso americano busca no poder de controle orçamentário expediente para tornar efetiva sua vontade em matéria de política exterior. Assim ocorreu em diversas ocasiões nas décadas de 60 e 70, quando da relutância do Presidente em ouvir o Parlamento acerca do envio de tropas ao exterior. Ainda segundo Lindsay (1986, p. 87), com esse recurso, o Congresso obrigou a interrupção das atividades armadas americanas no Laos e no Camboja, obistou a ajuda às operações militares e paramilitares em Angola e impôs limitações à ajuda aos “Contras” da Nicarágua. Esse artifício também é utilizado para forçar o Presidente a obedecer os termos de aprovação congressional aos atos internacio-

nais ou de interpretação desses instrumentos. O Congresso restringiu orçamentariamente o plano nacional de desenvolvimento da tecnologia de mísseis antibalísticos, com vistas a preservar o viés defensivo constante na interpretação original do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos. Coibiu, portanto, a ambição do então Presidente Ronald Reagan de permitir testes ilimitados dessa tecnologia.

Também o Brasil dispõe sobre a possibilidade de supervisionar o orçamento do Executivo e de influir na determinação dos gastos do Executivo com os programas avançados da área internacional: o artigo 48, inciso II, da Constituição Federal determina caber ao Congresso Nacional dispor sobre o “plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, orçamento anual, as operações de crédito”.

O regime orçamentário brasileiro é estruturado por três leis: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Pelo artigo 165, § 1º, a lei que institui o plano plurianual deve estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes para as relativas aos programas de duração continuada”. O § 2º do mesmo artigo declara que “[a] lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. A Lei Orçamentária Anual, § 5º, inciso I, por sua vez, compreende “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público”.

O poder de emenda ao projeto de lei do orçamento anual é regulado no artigo 166, §

3º, da Constituição. Em resumo, as emendas de despesa serão aceitas somente se compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, se indicados os recursos que as tornam viáveis, considerado que apenas a anulação de dotações da proposta é que proporciona os recursos que viabilizam as emendas e que não poderão ser anuladas dotações que envolvem gastos com pessoal e encargos, serviços da dívida e transferências tributárias intergovernamentais (GIACOMONI, 2003, p. 240). As emendas também poderão referir-se à correção de erros ou omissões ou a dispositivos do texto do projeto.

As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente serão aprovadas se compatíveis com o plano plurianual. Finalmente, as emendas ao projeto de lei do plano plurianual, quando forem relativas aos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, não poderão implicar aumento de despesas.

Ora, o artigo 61, § 1º, reza que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

“I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;”

Logo, fica apartada a possibilidade de o Parlamento vir a decidir pelo aumento de despesas na estrutura funcional ou institucional do Ministério das Relações Exteriores, ou mesmo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, com vistas a

fortalecê-los. O insucesso dessa hipótese é em muito tributário da própria escassez de recursos no País. A lei do orçamento anual versa sobre assuntos como pagamento de pessoal, serviços da dívida e outras despesas correntes e de capital. Salvo as despesas correntes, as demais rubricas são de difícil alteração, tornando restrito o campo para a manobra orçamentária, permitindo, tão-somente, as esperadas e naturais gestões paroquiais, afastando, portanto, as questões de política externa. Além disso, as leis orçamentárias são de caráter autorizativo, podendo o Governo não executar as despesas previstas ou mesmo diminuir, ao seu alvitre, gastos em determinados programas ou setores com o objetivo de realocar os recursos poupados. Essa manobra é possível desde que se não ultrapasse o orçamento geral previsto.

Nos Estados Unidos, ao contrário, o poder do Congresso de apreciação orçamentária é extenso, jamais tendo a Suprema Corte manifestado que o *appropriations power* tenha sido exercido em contradição com a Constituição e a autoridade executiva (LINDSAY, 1986, p. 88). Os únicos limites admitidos ao *appropriations power* residem na proibição de que o Congresso puna servidores do Executivo com a suspensão de seus salários, de que anule os poderes presidenciais enumerados na Carta Constitucional Americana e de que negue ao Executivo os fundos necessários para receber embaixadores estrangeiros e para negociar tratados internacionais. Em comparação com o ordenamento jurídico brasileiro, são exceções surpreendentemente restritas. Nos Estados Unidos, não há disputas sobre o amplo poder do Legislativo na matéria, o que não afasta a existência de críticas acerca dos desacertos de algumas decisões tomadas pelo Poder com base nessa competência.

Além disso, o Congresso Americano tem o poder de criar novos cargos e instâncias no âmbito do Poder Executivo. Como exemplo, citamos a Agência de Controle de Armas e Desarmamento, criada em 1961, o

Escritório de Direitos Humanos e Assuntos Humanitários, criado em 1977, e o Comando de Operações Especiais e o posto de Subsecretário de Defesa, ambos criados na década de 80 (LINDSAY, 1986, p. 102). No ato de criação desses cargos e instâncias, o Congresso costuma especificar em detalhe qual deverá ser a relação entre eles e o Parlamento.

Até a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, a organização e o funcionamento da Administração Federal brasileira somente poderiam ser regidos por lei, cujo projeto deveria ser apresentado pelo Presidente da República. A partir dela, o Presidente passou a poder dispor, por decreto, sobre as mesmas matérias, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos e quando visar a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Nos demais casos, portanto, ainda é cabível a forma de lei, cujo projeto, por força do art. 84, inciso XI, deverá passar pelo crivo do Congresso Nacional.

Como a lei a ser analisada pelo Congresso trata da criação e extinção de Ministérios e de órgãos, entendidos como unidades de primeiro escalão, não caberia ao Congresso Nacional influir em questões minudentes como a criação de unidades ministeriais. Tampouco nos parece pertinente a apresentação de emendas que visem a criação de outros ministérios ou órgãos, não previstos no texto original do projeto de lei encaminhado pela Presidência, devido à necessidade de que a emenda guarde relação temática com a proposição emendada, conforme reza jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Todavia, formalmente, seria possível a apresentação de emendas que visem o remanejamento de competências entre os Ministérios ou órgãos objeto do projeto de lei em questão, embora a idéia possa gerar reações conservadoras por parte daqueles que preconizam leitura purista da integridade da autonomia do Executivo. Em tese, porém, poderia o Congresso sugerir a alocação da competência de negociação das relações econômicas e comerciais internaci-

onais aos Ministérios da Fazenda (MF) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), com o fundamento de que as matérias exigem maior nível de conhecimento técnico, proposta revolucionária, porém, por vezes aventada quando da reflexão sobre a condução da política exterior.

3. Instrumentos regimentais de participação dos Parlamentares em questões de política externa

Há instrumentos da ação legislativa que têm nascedouro nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que não gestam projetos legislativos, ou, ainda, que não têm explícita previsão constitucional. Pode-se afirmar que esses instrumentos regem a atividade legislativa *lato sensu*, ou seja, servem como mecanismos de canalização das opiniões políticas dos parlamentares, com vistas a influenciar a tomada de decisão. Em geral, são utilizadas quando não são cabíveis proposições legislativas *stricto sensu* ou quando o Congresso, e os parlamentares, não tem competência de iniciativa para o deslanche de procedimento legislativo sobre a matéria. Por essa classificação, teríamos as indicações, os requerimentos de homenagem, de voto de aplauso, de pesar ou de censura e as resoluções de criação de Grupos Parlamentares.

3.1. Indicação

Segundo o artigo 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, indicação é a proposição por meio da qual o deputado:

“I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;

II – sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara” (p. 98).

No Senado, por sua vez, as indicações não podem ser endereçadas a outro Poder. Servem, apenas, para encaminhar sugestão de uma comissão ou de um senador para que o órgão competente da Casa efetue estudo ou tome devida providência com respeito ao assunto em pauta (art. 224, Regimento Interno do Senado). O Projeto de Resolução do Senado 65/99 visa a alteração do art. 224 para incluir como objeto de proposição a sugestão de Senador ou Comissão a outro Poder para a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou a apresentação de projeto sobre assunto de sua iniciativa exclusiva.

As indicações não são instrumentos aos quais os parlamentares recorrem com muita frequência para assuntos de relações internacionais. De 1985 a 2002, por exemplo, as indicações do Senado pertinentes a temas de política externa foram somente seis, o que corresponde a menos de uma indicação a cada dois anos. A maioria das indicações sugere que determinada comissão do Congresso realize estudos sobre tema de interesse parlamentar.

3.2. Requerimento

Tanto o Regimento Interno da Câmara quanto o do Senado prevêem diversos tipos de requerimentos. Em geral, são utilizados para solucionar questões práticas de plenário ou de votação. Entretanto, são três os tipos de requerimento que nos interessam:

a) Requerimentos de Informação a Ministro de Estado, que, segundo art. 115 do Regimento Interno da Câmara, “deverão ser escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo Presidente, ouvida a Mesa, e publicados com a respectiva decisão no Diário da Câmara dos Deputados”

b) Convocação de Ministro de Estado perante o Plenário (art. 116);

c) Voto de regozijo ou louvor ou voto de censura.

Os dois primeiros já foram tratados no tópico anterior.

Os requerimentos de louvor ou os votos de censura são importantes instrumentos, pois sinalizam o apreço ou repúdio parlamentar a determinado acontecimento internacional. Durante os anos de 1985 a 2002, os senadores apresentaram cerca de 27 votos de aplauso ou congratulações e por volta de 14 votos de repúdio. Normalmente, esses votos de louvor ou censura dizem respeito a posições adotadas por certos países, e ao comportamento internacional de alguns governos, quando de encontro ou harmônicos com os ideais ou interesses dos parlamentares.

Nos anos de 2002 e 2003, foram apresentados apenas 7 requerimentos de voto de repúdio, ou desagravo, a atos internacionais, versando sobre assuntos diversos. Em 2003, o julgamento sumário, sem garantias de devido processo, de jornalistas cubanos e o subsequente assassinato desses indivíduos pelo regime de Castro foi tema que suscitou um dos mais veementes debates entre os senadores. O fato ganhou maior relevância devido à circunstância de que, à época, se aproximava reunião da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, ocasião na qual se esperava debater censura ao Governo Cubano devido às reiteradas violações aos direitos humanos. O Brasil, que historicamente se nega a endossar essa censura, por entendê-la como crítica velada ao regime de Castro e desrespeito ao princípio da autodeterminação, decidiu manter o padrão de voto na Comissão. A peculiaridade do fato de que o evento ocorreu próximo à ascensão ao poder no Brasil, por vias democráticas e pacíficas, de governo de matiz esquerdista suscitou críticas entre historiadores e analistas a propósito da opinião então encampada pelo novo governo. Sobre ele, depositou-se a expectativa de que serviria de inspiração para todos os movimentos de esquerda da América Latina para que também optassem pela via democrática. A polêmica reverberou na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal. O caso foi objeto de requerimento de voto de censura no Senado Federal.

3.3. A formação dos grupos parlamentares

Prática moderna nos parlamentos do mundo é a instituição de grupos binacionais. O Senado espanhol conta com o Grupo de Amizade do Senado da Espanha e do Senado da Itália, com o Grupo de Amizade Espanha-França, com o Grupo de Amizade Espanha-Marrocos e com o Grupo de Amizade Espanha-Chile. No âmbito da Assembleia Nacional Francesa, tem-se, entre outros, o Grupo de Amizade França-México. O Congresso peruano possui 25 Ligas Parlamentares, com mandatos para o período de 2001 a 2006, que visam a cooperação com países de todos os quadrantes do globo. É sabido, ainda, que a Câmara dos Deputados mexicana possui grupos de amizade com a Alemanha, França e Espanha e que sua homóloga norte-americana conta com um *Brazilian Caucus* (Grupo Brasileiro, conforme jargão da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil).

O objetivo desses grupos parlamentares, também denominados grupos de amizade binacionais e ligas parlamentares, é o de, à luz da harmonia entre os Poderes constituídos, trazer a debate as relações bilaterais e a política externa avançadas, de ordinário e precipuamente, pelos Poderes Executivos. Dessa dialética entre os Poderes espera-se síntese de política externa de maior legitimidade, porquanto mais adequada às necessidades e expectativas esboçadas, e mais eficaz, porque enriquecida com a experiência dos parlamentares.

No Brasil, essa prática também se encontra bastante difundida. Cerca de 51 grupos parlamentares foram criados por resolução da Câmara dos Deputados e outros 6 por resolução do Senado Federal⁴.

A salutar existência de grupos parlamentares, todavia, ressent-se, no Brasil, da falta de disciplina unificada acerca da criação e do funcionamento dessas entidades, o que se reflete, entre outras coisas, na inexistência de acompanhamento detido dos trabalhos dos referidos grupos e, destarte, em

memória institucional falha sobre os resultados de suas reuniões e sobre a forma como contribuem para o estreitamento das relações bilaterais. Essa dispersão certamente pode comprometer a capacidade dessas comissões em fornecer subsídios ao processo decisório nas relações exteriores.

Os grupos parlamentares são constituídos por intermédio de resolução de uma das Casas. Pode constar das resoluções ou dos estatutos dos grupos parlamentares sua forma de composição (se apenas de senadores, se apenas de deputados ou se de senadores e deputados que a eles aderirem). Como inexistente entendimento unificado por ambas as Casas sobre a forma de composição dos grupos parlamentares, comum é que existam, em ambas, grupos com o mesmo objeto temático e que permitam a adesão de parlamentares da outra Casa. Tem-se, dessa forma, a duplicidade dos trabalhos do Legislativo sobre assunto único, o que compromete a qualificação do debate e pode gerar confusão em nossos parceiros internacionais acerca do funcionamento do Legislativo e de seu pensamento sobre as relações bilaterais.

Até o fechamento deste artigo, tramitavam no Senado seis projetos de resolução para a criação de grupos parlamentares, entre os quais os grupos Brasil-Ucrânia, Brasil-Irã e Brasil-China. É de notar-se que já existem, na Câmara dos Deputados, grupos parlamentares de idêntico teor, cujas resoluções constitutivas facultam a adesão de senadores, tornando o esforço do Senado, em nosso entendimento, inócuo.

Para conferir unicidade aos esforços legislativos na constituição dessas comissões parlamentares, necessário seria a previsão ou a prática de criação dessas comissões por intermédio de Resolução do Congresso Nacional. Outrossim, a criação de Regimento Unificado possa vir a sanar os problemas relatados, bem como definir a intensidade dos trabalhos do grupo, as relações entre os grupos e as Comissões de Relações Exteriores e daqueles com o Ministério das Rela-

ções Exteriores, tornando seus trabalhos mais eficientes, porque pragmaticamente direcionados.

4. As comissões temáticas

A interdisciplinaridade dos temas internacionais e a porosidade da linha fronteira que divide os âmbitos doméstico e internacional fazem com que assuntos que tenham interface com as relações exteriores sejam tratados em diversas comissões.

Nos Estados Unidos, quatro são as comissões permanentes, em cada Casa Legislativa, que tratam das questões atinentes às relações exteriores: as tradicionais Comissões de Relações Exteriores, as Comissões de Assuntos Externos, as Comissões sobre Forças Armadas, as Comissões de Inteligência e as Comissões de Orçamento (*Appropriations Committees*) (tradução livre).

As Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Externos, historicamente, ocuparam papel central no processo decisório congressual sobre política externa. Todavia, o engajamento legislativo no debate sobre a Guerra do Vietnã é considerado o último marco do reinado incontestado dessas comissões. Depois do episódio, ambas perderam prestígio, tendo sido preteridas em algumas ocasiões em favor do estabelecimento de painéis temáticos *ad hoc*, como quando da eclosão do escândalo “Irã-Contras”. A literatura atribui à polarização ideológica no âmbito dessas Comissões a responsabilidade pela paralização de suas atividades e, destarte, pela perda de importância por ambas sofrida. Somam-se a isso os fatos de que os tratados exercem hoje papel menor na política externa norte-americana e de que os recursos externos também diminuíram de maneira acelerada na década de 80. Por último, em face das Comissões de Orçamento, conforme visto, ambas possuem poderes diminutos para tornar efetivas suas opiniões em política externa, o que reduziu o interesse dos parlamentares por suas atividades (LINDSAY, 1986, p. 55).

No Brasil, existe uma Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional em cada uma das Casas. Segundo o Regimento Interno do Senado Federal do Brasil, em seu artigo 103, compete à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) emitir parecer sobre:

“I – Proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores;

II – comércio exterior;

III – indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte (Const., art. 52, IV);

IV – requerimentos de voto de censura, de aplauso ou semelhante, quando se refiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais;

V – forças armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (Const., art. 49, II);

VI – assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza;

VII – autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional (Const., art. 49, III);

VIII – outros assuntos correlatos.
(...)”

Como prevê o Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil (art. 32, XI), é responsabilidade da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional zelar pelos seguintes temas (além dos temas que dizem respeito à defesa nacional):

“a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países;

relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;

b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;

c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;

d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;

e) autorização para o Presidente ou Vice-Presidente da República se ausentar do território nacional; (...)

j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;” (além de outros temas relacionados a forças armadas e política de defesa nacional).

Há, portanto, forte similaridade entre as competências das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional de ambas as Casas do Congresso brasileiro. O Senado possui, porém, atribuições um pouco maiores, pois é encarregado da sabatina dos indicados aos postos de embaixadores, da autorização do Presidente e do Vice-Presidente para deixar o território brasileiro e da autorização das operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. A apreciação, todavia, escapa ao domínio da CRE.

Quando as proposições legislativas guardam evidente interdisciplinaridade, e, obviamente, correlação com as relações exteriores, a Mesa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados as distribuem para as Comissões de Relações Exteriores e demais comissões temáticas afins. Destarte, várias outras comissões podem vir a se tornar instâncias do processo decisório em relações exteriores.

A sabatina de indicações do Executivo para Embaixadores constitui-se em uma das

prerrogativas principais da Comissão do Senado. A absoluta maioria das indicações tem sido aprovada sem grandes discussões, com as memoráveis exceções das indicações de Paulo Nogueira Batista para embaixador junto à ONU, em julho de 1987, de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura para embaixador na República Dominicana, em 1996, e de Itamar Franco para embaixador em Portugal, em 2003.

Paulo Nogueira Batista teve sua indicação rejeitada em uma primeira votação em sessão secreta no Senado por 20 votos contra, 15 a favor e duas abstenções. A acusação dos senadores contra Paulo Nogueira Batista, que na época era o Embaixador do Brasil junto ao GATT, em Genebra, foi ressaltada por Aluísio Bezerra (PMDB-AC), que o acusou de não ter defendido os interesses nacionais durante a negociação do acordo nuclear Brasil-Alemanha e de ter, como presidente da Nuclebrás, permitido a evasão de cientistas brasileiros para o exterior.

No caso de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura, segundo reportagem do jornal *O Globo*, de 6 de dezembro de 1996, seu nome foi contestado pelo então Senador José Serra (PSDB-SP), que fez pronunciamento acusando-o de ter sido agente da repressão durante o regime militar, em 1971, quando trabalhava na Embaixada do Brasil em Santiago do Chile.

Após essa denúncia, a votação foi suspensa e o então Presidente da Comissão de Relações exteriores, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), retirou o assunto da pauta do Senado. Com isso, para que houvesse nova votação, o Presidente Fernando Henrique teria que reapresentar a indicação. A indicação de Fernando Antonio Oliveira Fontoura foi posteriormente aceita.

O Senador Jéferson Perez manifestou, à época do impasse da indicação de Fernando Santos Fontoura, a opinião de que o Senado deveria apenas referendar somente as indicações políticas de embaixadores, não havendo sentido na sabatina de diplomatas de carreira. O Senador chamou atenção para

o fato de que atualmente é muito pequena a frequência de indicações políticas de embaixadores, tendo a sabatina se tornado nada além de mero procedimento chancelador.

Nos Estados Unidos, também é usual obstar a aprovação das indicações para a titularidade das embaixadas. Os motivos são os mais diversos: desaprovação das qualificações do indicado para o cargo em questão, mero revanchismo político ou, ainda, pessoal.

Outra comissão no Congresso Nacional a tratar de assuntos de política externa é a Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, que é uma comissão mista permanente. Foi estabelecida por meio da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1996, sendo integrada por dezesseis membros titulares e igual número de suplentes, com representação paritária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Comissão possui as seguintes atribuições:

I – apresentar relatório sobre todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional;

II – emitir relatório circunstanciado sobre as informações encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo retratando a evolução do Mercado Comum, conforme o disposto no artigo 24 do Tratado de Assunção;

III – apresentar, à deliberação da Comissão Parlamentar do Mercosul, proposições que devam, nos termos do disposto no artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, constituir recomendações ao Conselho do Mercado Comum.

(...)

Art. 3º Além do disposto nos artigos anteriores, e para providências que se fizerem necessárias junto à autoridade competente, a Representação Brasileira na Comissão Parlamentar do Mercosul deverá acompanhar junto aos órgãos do Poder Executivo, todas as providências por eles adota-

das e que possam, direta ou indiretamente ser de interesse do Mercosul”.

O protocolo de Ouro Preto, em sua Seção IV, dispõe sobre a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, prevendo: que a Comissão Parlamentar Conjunta deverá ser integrada por igual número de representantes dos Estados-Partes, que seus integrantes serão designados pelos parlamentos nacionais, segundo seus procedimentos internos, e que encaminhará recomendações ao Conselho do Mercado Comum. Ademais, determina que “[a] Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão o exame de temas prioritários”.

As matérias referentes a assuntos do Mercosul passíveis de apreciação do Congresso Nacional são encaminhadas preliminarmente à Representação antes de serem enviadas às Comissões competentes da Câmara ou do Senado. A Representação disporá de quinze dias para emitir seu relatório, que poderá ser utilizado por outras Comissões como um subsídio para seu estudo e formulação de seu parecer.

O papel da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul não é, portanto, de apreciação formal de tratados internacionais, como ocorre com as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado. Exerce, ao contrário, trabalho de acompanhamento da evolução do Mercosul, servindo como ponto de referência e informação para as outras Comissões e para os parlamentares no que diz respeito a temas atinentes ao Bloco regional. A Representação Brasileira também exerce a função de levar ao conhecimento dos outros parlamentos do Mercosul questões de

interesse brasileiro, por ocasião das reuniões da Comissão Parlamentar do Mercosul.

A Comissão Parlamentar do Mercosul, integrada por dezesseis parlamentares de cada país membro, exerce as atribuições seguintes: acompanhar o processo de integração e informar os Congressos Nacionais; emitir recomendações sobre a condução do processo de formação do Mercosul; acelerar os procedimentos internos para garantir a inclusão na legislação doméstica dos acordos subscritos no âmbito do Mercosul; relacionar-se com o parlamento de terceiros países; e desenvolver as ações necessárias para a futura instalação do Parlamento do Mercosul.

A Representação Brasileira exerce, por fim, papel importante no que se refere à inclusão na legislação brasileira das decisões tomadas no âmbito do Mercosul, procedimento que, embora fundamental e basilar para a evolução do Bloco regional, todavia enfrenta grandes dificuldades nos países-membros, o que gera preocupante quadro de atrasos na entrada em vigor de normativas de grande relevância. Ainda, reflete, no Parlamento, as pressões recebidas da sociedade com respeito à aprovação ou não de determinada legislação do Mercado Comum do Sul.

5. Mecanismos políticos de influência parlamentar em política externa

O maior ativismo dos Parlamentos em questões de política externa abriu e consolidou novos canais permanentes de reflexão e diálogo, entre os quais a atividade política parlamentar de negociação internacional. Obviamente, essa negociação não é oficial, não se dá em nome do Estado, cujos agentes capazes de firmar negócios jurídicos internacionais somente podem ser designados expressamente pelo Presidente da República, mercê de seu monopólio de negociação das relações exteriores.

A diplomacia parlamentar assim entendida serve como fator de persuasão incidente

sobre os agentes envolvidos, de direito, nas negociações internacionais. Pode revelar-se sob as formas de diplomacia pessoal, de participação de parlamentares na condição de membros de delegação em fóruns ou negociações internacionais e de contatos de rotina com governos estrangeiros.

A diplomacia pessoal é aquela individualmente entabulada por parlamentares, a título e por iniciativa pessoal, particularmente motivados ou envolvidos em assuntos internacionais. Nos Estados Unidos, essa atividade gerou polêmicas quando o Porta-Voz da Casa Civil Jim Wright lançou campanha pessoal de negociação com oficiais nicaraguenses para discutir questões de segurança na América Central. Wright chegou a encontrar-se com o Presidente Daniel Ortega. O Congresso propôs que Wright fosse julgado com base no Ato Logan, que proíbe que cidadão americano conduza negociações com potências estrangeiras sem a permissão do governo norte-americano (LINDSAY, 1986, p. 120). Os casos de diplomacia pessoal realizada por parlamentar são raros nos Estados Unidos. Não nos constam exemplos no Brasil do exercício dessa modalidade de diplomacia parlamentar.

O convite realizado a parlamentares para integrarem delegações nacionais em negociações internacionais são comuns em ambos os países, porém, menos freqüentes do que o desejado pelos parlamentares nos dois casos. Nos Estados Unidos, surgiu com negociações do tratado de paz com a Grã-Bretanha. A freqüência desses convites varia, porém, de acordo com as convicções dos diferentes Presidentes sobre a conveniência dessa participação e com os assuntos em pauta. Woodrow Wilson negou-se a convidar membros do Congresso para participarem da negociação da Conferência de Paz de Paris, o que ajudou no rechaço congressual do Tratado de Versailles (LINDSAY, 1986, p. 122). Com o chamado ressurgimento do ativismo congressual em matéria de política externa, os parlamentares têm de-

mandado maior participação em negociações internacionais.

Outra forma de influência do parlamento nas relações exteriores, mas que não se enquadra na categoria “diplomacia parlamentar”, por não se referir a contato direto entre os parlamentos e negociadores internacionais, é a consulta entre o Executivo e o Legislativo. Tal como no caso dos convites a parlamentares para a participação em delegações para negociações internacionais, as consultas do Executivo ao Legislativo não seguem padrão de freqüência. Como não há pressão marcante da opinião pública e parlamentar sobre o Presidente para que agregue os tribunos nas negociações internacionais, o convite depende, conforme visto, da vontade dos Presidentes, do entendimento subjetivo das vantagens dessa participação, da sensibilidade das matérias e do momento político. Truman, por exemplo, consultou o Parlamento nas negociações da Carta das Nações Unidas, do Plano Marshall e do Tratado da Organização do Tratado do Atlântico-Norte, mas não o fez no caso das crises no Azerbaijão, em Berlim e da Guerra da Coreia (LINDSAY, 1986, p. 127).

Cumprе, ainda, mencionar a última forma de influência do parlamento na política internacional, a forma por excelência de influência política em qualquer assunto: a mudança da opinião pública por meio de discursos, aparições públicas e outras manifestações midiáticas. Dentro e fora da tribuna, do Plenário e das Comissões, os parlamentares manifestam-se com freqüência acerca das bandeiras por eles encampadas nos inúmeros eventos para os quais são convidados a participar: desde congressos, seminários, palestras e simpósios, a inaugurações, comícios e reuniões partidárias.

As manifestações congressuais sobre a importante norma americana intitulada *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002* (Lei para a Segurança da Saúde Pública e de Resposta e Preparação contra o Bioterrorismo), em vigor desde de 12 de junho de 2002,

e cujas regulamentações complementares entraram em vigor a partir do fim do ano de 2003, precederam as manifestações públicas do Executivo na matéria. A medida norte-americana se apóia no art. 2.2 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, que faculta regulamentos técnicos mais restritivos quando ocorram imperativos de segurança nacional. Entre outras providências, a norma norte-americana prevê ações no sentido de assegurar a verificação da ameaça imposta pela adulteração intencional de alimentos. Na Seção 303 do Ato, são propostas ações relacionadas à detenção administrativa e retenção temporária em portos de entrada de alimentos que, durante inspeção, exame ou investigação por oficial qualificado, demonstrem “evidência digna de crédito” ou informação indicando que o referido produto representa ameaça séria à saúde ou de morte a seres humanos e animais. Além disso, impõe que as empresas estrangeiras deverão incluir no registro o nome do seu agente local nos Estados Unidos.

Essas medidas, além de possibilitarem a tomada de decisão com base em fundamentos cientificamente precários e facilitarem a restrição da entrada de produtos com base em fins meramente protecionistas, aumentam os custos dos exportadores para os Estados Unidos. Para o Brasil, cujas exportações já se ressentem de picos tarifários para os principais produtos agrícolas de sua pauta, os danos maiores serão causados às pequenas e médias exportadoras, em vista da majoração dos gastos com a exportação.

A colocação desse tema na agenda das relações internacionais brasileiras era, portanto, imprescindível e teve na figura do Parlamento um de seus grandes promotores.

6. Estudo de caso: o Parlamento brasileiro e a análise do Tratado de Não-Proliferação Nuclear e do Acordo da Base de Alcântara

Diferentemente do interesse parlamentar por questões comerciais, que só aflorou

recentemente, acordos internacionais que engajam o Brasil em temas relacionados à segurança e defesa nacional têm sido objeto de preocupação constante nas discussões do Congresso Nacional.

Tratados relacionados à defesa nacional têm trazido à tona a tendência do Congresso de não se contentar em aprovar os acordos na íntegra, colocando condições sob as quais os tratados serão aprovados. O Itamaraty, no entanto, tem resistido a aceitar esse tipo de interferência do Legislativo nos tratados assinados pelo Executivo. Esse, entretanto, poderia ser considerado como mais um avanço em direção à reforma do processo decisório em política externa brasileira.

Apresentaremos aqui dois casos importantes para ilustrar esse comportamento parlamentar: a aprovação do “Tratado de Não-Proliferação Nuclear” com ressalvas e a tramitação polêmica do “Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara”.

A negociação do TNP inseriu-se no contexto da Guerra Fria, em processo longo que se arrastou de 1965 a 1968 no âmbito do “Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações” em Genebra. Objetivando conter a proliferação de armas nucleares em um mundo ideologicamente polarizado e marcado pela corrida armamentista entre as duas superpotências, o Tratado foi concluído em julho de 1968, passando a vigorar em 5 de março de 1970. Nessa data, contava com a participação de somente três das cinco potências nucleares: Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética. Somente em 1992 é que China e França aderiram ao tratado.

O TNP tornou-se polêmico por estabelecer duas categorias de Estados-Partes, com direitos e obrigações distintas. Os Estados nuclearmente armados (definidos como aqueles que fabricaram ou explodiram um

artefato nuclear antes de 1º de janeiro de 1967), que ficavam então obrigados a não transferir armas nucleares e outros explosivos nucleares nem ajudar na sua fabricação por nenhum Estado não nuclear (art. I). Os Estados não nuclearmente armados permaneceriam nessa condição, pois estariam obrigados a não receber, construir ou adquirir de nenhuma maneira armas nucleares ou outros explosivos nucleares, bem como não receber nenhum tipo de assistência para esse fim (art. II).

O Brasil, apesar de não ter assinado o TNP na época em que entrou em vigor, participou ativamente de sua negociação, como membro do “Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações”. Antes disso, participou da elaboração dos princípios que deveriam orientar os negociadores, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em novembro de 1965.

O Brasil escolheu manter-se fora do TNP por questões de princípio: “por considerá-lo um tratado discriminatório, ao instituir direitos e obrigações distintos para diferentes categorias de países e por ser tênue a obrigação das potências nucleares quanto ao desarmamento, enquanto os países não-nucleares aceitaram compromisso inequívoco e verificável de não-aquisição de armas nucleares” (LINDSAY, 1986).

A adesão brasileira ao TNP, em 1998, é entendida por alguns analistas como iniciativa pessoal do presidente Fernando Henrique Cardoso, visando recuperar algumas “hipotecas internacionais” ainda existentes.

O processo de ratificação do TNP iniciou-se, em 1997, por meio de “exposição de motivos” interministerial (nº 252), encaminhada ao Presidente da República em 20 de junho de 1997⁵. Tendo sido elaborada conjuntamente pelos Ministros de Estado da Justiça, Marinha, Exército, Relações Exteriores, Aeronáutica, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da Re-

pública, trata-se de um projeto de mensagem ao Congresso em que são expostas as razões oficiais que recomendam a assinatura do Tratado.

A Mensagem ao Congresso (Mensagem nº 716/97) assinada pelo Presidente da República, que encaminha o texto do Tratado para apreciação dos parlamentares, oferece explicações bastante convincentes sobre os motivos conducentes à adesão ao Tratado após tantos anos de relutância. Segundo esse documento, a manutenção da posição brasileira de tradicional oposição ao TNP estaria constituindo atualmente mais um ônus político do que um benefício. Isso porque o Tratado em 1997 era considerado o mais universal dos tratados internacionais, contando com 185 Estados-Partes. O Brasil estaria, portanto, em posição singular e paradoxal de isolamento, pois os outros únicos países com alguma atividade nuclear que não haviam aderido ao TNP eram Índia, Paquistão e Israel, os chamados “Estados no limiar”, além de Cuba. A ausência do Brasil no Tratado pode ter sido mal interpretada como solidariedade a esses países, o que prejudicaria o perfil que o Brasil gostaria, à época, de projetar internacionalmente.

Como todo acordo internacional, a tramitação iniciou-se na Câmara dos Deputados. A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional daquela Casa transformou a mensagem do Presidente da República encaminhando o Tratado em projeto de decreto legislativo.

Naquela Comissão, foi designado como Relator o então Deputado Werner Wanderer (PFL-PR), para oferecer parecer acerca do mérito do projeto de decreto legislativo. O parecer do relator é constituído de relatório (em que se contextualiza o projeto) e voto, que nesse caso foi favorável à aprovação do texto do Tratado de Não-Proliferação⁶. Constata-se, entretanto, que os dados apresentados pelo relator pouco diferem ou acrescentam à mensagem interministerial, o que pode gerar uma série de interpretações: fal-

ta de interesse do Deputado pelo assunto, apoio ao governo, determinações partidárias, etc.

O tempo de tramitação do projeto naquela Comissão foi de aproximadamente quatro meses (20 de junho a 15 de outubro de 1997), tendo sido aprovado, apesar de ter recebido quatro votos contrários e um voto em separado, o da Deputada Joana D'Arc⁷, da oposição. O voto em separado da citada Deputada apresenta onze razões pelas quais o Brasil tradicionalmente vinha discordando do texto do TNP, entre as quais a de que aderir ao Tratado naquele momento significaria uma série de desdobramentos prejudiciais ao país. O mecanismo do voto em separado constitui legítimo meio de contestação do posicionamento internacional do governo brasileiro e em uma forma, mesmo que aparentemente tímida, de um parlamentar buscar influenciar a tomada de decisão em política externa, dando relevo à sua contestação.

O projeto foi então levado à Mesa da Câmara, e seguidamente despachado à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, onde foi aprovado o parecer do relator, então Deputado Nilson Gibson, pela Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa, contra os votos de cinco deputados, em 14 de janeiro de 1998⁸.

Posteriormente, o projeto de decreto legislativo foi encaminhado ao Plenário, em 20 de janeiro de 1998, para discussão em turno único, entrando na ordem do dia em 28 de janeiro⁹. Nessa data, teve sua discussão adiada devido ao término da sessão, voltando à ordem do dia da sessão ordinária seguinte, em 3 de fevereiro, quando foi retirado da pauta o projeto por meio da aprovação do requerimento do então Deputado José Machado, Líder do Bloco PT/PDT/PC do B. O projeto só voltaria à pauta no dia 16 de junho, quando sua discussão foi adiada por falta de *quorum*.

Esses artifícios regimentais utilizados para se adiar a discussão de projeto demonstram um trabalho nos bastidores realizado

pela oposição, na tentativa de angariar votos contrários ao projeto do governo, mostrando um alto interesse dos deputados pela questão.

A efetiva discussão do projeto no plenário só se daria no dia 30 de junho, véspera do recesso parlamentar, havendo a apresentação de uma emenda de plenário pelo então Deputado Haroldo Lima, Líder do PC do B. Trata-se de emenda aditiva, visando acrescentar-se ao Projeto o seguinte artigo¹⁰:

“Art. 2. A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas”.

Essa emenda, apresentada pela oposição, objetiva condicionar a adesão do Brasil ao TNP ao contínuo cumprimento de compromissos históricos na área de não proliferação nuclear e ao empenho para que sejam tomadas medidas concretas e urgentes com vistas à eliminação de todos os arsenais atômicos, de acordo com os compromissos assumidos pelas potências nucleares relativos ao artigo VI do presente tratado. Novamente, a apresentação de uma emenda pode ser vista como mais um sinal de preocupação e interesse por parte dos deputados com respeito ao assunto em pauta, interferindo assim, ainda que de forma pequena, em projeto do Executivo.

Nota-se, entretanto, que a aprovação da emenda, assim como de todo o projeto, já estava informalmente acordada pelos parlamentares, pois que em uma só sessão foi proferido parecer sobre a emenda, pelos relatores em substituição à CCJR e à CREDN, assim como votado o projeto e aprovada sua redação final. É certo que o Itamaraty esteve agindo nos bastidores para garantir a aprovação do Tratado, usando todo tipo de artifício, como foi o caso de um almoço oferecido aos partidos de esquerda¹¹, que possuíam opinião contra a adesão ao TNP.

Como informou o então Deputado Haroldo Lima, o Congresso Nacional negou-se a aprovar o TNP por muito tempo, até que se firmou acordo com o Itamaraty. Os parlamentares, principalmente os da oposição, atrelavam a aprovação do acordo ao compromisso dos países possuidores de armas nucleares com o desarmamento. Dessa forma, após muitas discussões entre o Itamaraty e os Parlamentares, chegou-se a uma solução, que foi consubstanciada na emenda apresentada pelo Deputado. Segundo Haroldo Lima, a posição do Congresso era a de que ou se aprovava a emenda, comportamento não usual na apreciação dos tratados, ou os Parlamentares não aprovariam o tratado. Segundo o próprio Haroldo Lima, a emenda foi mostrada ao Itamaraty antes de ser votada no Congresso, tendo sido “aprovada” pelos diplomatas. Assim, para garantir que o tratado não fosse rejeitado, o Itamaraty concordou com a elaboração da emenda.

Cumpra lembrar, porém, que, não obstante a eventual designação de “emenda” atribuída à ressalva feita pelo Congresso a tratado internacional, em verdade, trata-se essa ressalva de “reserva”. O Poder Executivo é que, estando com seu poder de ratificação do tratado limitado às reservas feitas pelo Congresso, decidirá ou mesmo pela não-ratificação do tratado ou pela recolocação do texto do acordo na mesa de negociações para, então, lhe serem feitas emendas propriamente ditas. Seria contraditório defender o poder do Congresso de emendar tratado internacional, ou seja, intervir diretamente em seus termos, sem a prévia discussão com as demais Partes no Acordo, quando, constitucionalmente, não possui sequer poder de negociá-lo.

A doravante chamada reserva ao TNP, entretanto, foi inserida no projeto de decreto legislativo que aprova o tratado, não constituindo uma mudança no texto do tratado em si. Encerra-se, dessa forma, a tramitação do projeto na Câmara, sendo então despachado ao Senado Federal para sua apreciação.

Em virtude do regime de urgência aprovado para a tramitação do Projeto no Senado, o parecer do Relator José Agripino, do PFL, em substituição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, é proferido em plenário, não lhe tendo sido oferecidas quaisquer emendas¹². O projeto não chega nem a ser discutido no plenário, sendo aprovado por meio do processo simbólico de votação (procedimento que é geralmente utilizado quando não se trata de tema polêmico e quando se tem a sua aprovação como certa). A aprovação da redação final ocorreu na mesma sessão, sem discussões. Assim, o Decreto Legislativo que aprova o texto do TNP foi promulgado pelo então Presidente do Senado Federal, Antonio Carlos Magalhães, em 2 de julho de 1998.

A assinatura da adesão brasileira ao TNP, pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 13 de julho de 1998, pode ser entendida como uma manobra política no contexto da campanha de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O pedido de urgência que se fez à tramitação no Senado Federal foi para que a aprovação do Tratado coincidissem com a visita ao Brasil do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. Na mesma data, o Brasil ratificou o CTBT, Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares. Por meio dessas iniciativas, além do “resgate de hipotecas” do passado, o governo brasileiro estaria visando melhor posicionamento internacional para uma possível candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança. O momento internacional da adesão brasileira ao TNP também não poderia ser mais propício, já que Índia e Paquistão ameaçavam acionar o rearmamento nuclear da Ásia, devido aos testes nucleares realizados no início de junho de 1998 pelos dois países.

O “Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos em lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara” foi assinado em Brasília, em 18 de abril de 2000. Por meio da Mensagem Presidencial de nº

296, foi enviado para apreciação do Congresso Nacional um ano mais tarde, em 2 de abril de 2001. De acordo com a exposição de motivos¹³ preparada conjuntamente pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Defesa, esse acordo seria um passo bastante importante para viabilizar o uso comercial dos serviços de lançamento a partir do Centro de Lançamento de Alcântara.

O acordo visa ao estabelecimento de condições para que o Centro de Lançamento de Alcântara possa ser um centro de lançamento de satélites estrangeiros e cria mecanismos para proteger as informações e tecnologias de uso dual das empresas envolvidas nos lançamentos.

A aprovação desse Tratado tornou-se polêmica na Câmara dos Deputados na medida em que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional achou que o Tratado era assimétrico, por criar obrigações quase exclusivamente para o Brasil; desnecessário e que não leva em consideração os compromissos internacionais anteriormente assumidos pelo Brasil; possui salvaguardas políticas que não têm qualquer relação com a proteção de tecnologia norte-americana; as salvaguardas tecnológicas propriamente ditas, embora sejam condizentes com o objetivo do acordo, são abusivas e implicam perigos para o País; e que o acordo seria incompatível com o direito espacial internacional.

Assim, após muitas discussões e realizações de audiências públicas para esclarecimento sobre o tema, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional aprovou, por meio do decreto legislativo nº 1446, de 2001, o “Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos nos lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara”, com cinco supressões ao texto, cinco modificações e uma adição.

A aprovação desse tratado com ressalvas e emendas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional trouxe à baila

a questão sobre a possibilidade jurídica de o Poder Legislativo apresentar emendas e ressalvas aos textos de tratados internacionais bilaterais.

Segundo parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados¹⁴, parte da doutrina jurídica acredita que os atos internacionais bilaterais sujeitos à deliberação do Congresso Nacional só podem ser aprovados, ou rejeitados, *in totum*. Esse argumento baseia-se no fato de que, sempre que o Congresso Nacional modifica o texto do acordo bilateral, está sugerindo um novo texto, e conseqüentemente rejeitando o texto negociado. Por meio de reservas, o Congresso Nacional interfere no texto do acordo aprovado bilateralmente, gerando um resultado diferente daquele que havia sido acordado. Por conseguinte, os negociadores teriam que voltar a discutir o tratado, para chegar a um novo equilíbrio que respeite as ressalvas e emendas colocadas pelo Poder Legislativo.

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados acredita, entretanto, que a jurisprudência da Comissão aponta para o contrário, destacando-se dois exemplos favoráveis à aprovação parcial de tratados.

O primeiro caso apontado pela Comissão é o parecer proferido em 1961 por Haroldo Valadão, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores à época, a respeito da possibilidade de o Congresso Nacional elaborar emenda ao Acordo de Comércio e Pagamento entre o Brasil e a Tcheco-Eslováquia, que afirmava:

“Se ao Congresso compete, assim, deliberar, decidir, sobre aqueles atos internacionais, não há como limitar a sua deliberação, restringir sua decisão a pontos extremos, aprovação total ou rejeição total, pois a aprovação de emendas é, claramente, também, uma forma de resolver, decidir, deliberar”.

O segundo caso que segue essa mesma linha interpretativa é a Consulta nº 7 de 1993, em que a Presidência da Câmara dos

Deputados solicitava o pronunciamento da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre a possibilidade de o Congresso Nacional aprovar parcialmente os tratados internacionais celebrados pelo Executivo. Na ocasião, o relator da consulta, Deputado José Thomaz Nono, argumentou que:

“(…) se ao Congresso Nacional compete, por força do mandamento constitucional expresso no inciso I do artigo 49, ‘resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional’, ou seja, se ao Congresso é conferido o direito e o dever de aprovar ou rejeitar, *in totum*, o texto internacional pactuado pelo Executivo, torna-se perfeitamente aceitável a tese de que ele, Congresso, detém o poder de aprová-los com restrições. *Quipotest maius, potest minus*”.

Assim, naquela ocasião, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação aprovou por unanimidade o parecer do relator Deputado José Thomaz Nono, sobre a Consulta nº 7 de 1993. Dessa forma, a Comissão concluía unanimemente a favor da possibilidade de o Congresso Nacional referendar parcialmente os tratados celebrados pelo Presidente da República.

Com base nesses dois casos apontados acima, a Comissão mais uma vez concluiu, agora referindo-se ao tratado sobre a base de Alcântara, que “a posição desta Casa é a de que o Poder Legislativo pode, em definitivo, propor e aprovar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a atos internacionais firmados pelo Poder Executivo”.

Com isso, o voto do relator da Comissão foi pela “constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa” do acordo acrescido das ressalvas e emendas aprovadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. O relator da CCJR ainda deixou claro que

“(…) o texto do presente acordo, aprovado com ressalvas e emendas, será

publicado com todas as modificações introduzidas em seu texto pelo Congresso Nacional, na ordem jurídica brasileira, dessa forma. Evidentemente, isto implicará a renegociação do Acordo antes da promulgação, pois haverá grandes diferenças entre o texto negociado pelo Poder Executivo com o governo norte-americano e o texto aprovado pelo Congresso Nacional. Mas tal só poderá acontecer caso os governos brasileiro e norte-americano concordem em renegociá-lo. Se essa renegociação não ocorrer, o Acordo, é evidente, não será promulgado e introduzido na ordem jurídica interna. Note-se, também, que, se o resultado da renegociação for um texto diverso da literalidade das emendas aprovadas no Congresso Nacional, o Acordo deve voltar a ser apreciado pelo Poder Legislativo. Somente será lícito promulgar um Acordo emendado pelo Parlamento se a outra parte contratante aprovar, integralmente, o texto consagrado pelo Decreto Legislativo, sem quaisquer objeções”.

O parecer do relator até 26 de junho de 2002 não havia sido apreciado pela CCJR, dependendo ainda da votação de seus membros a favor ou pela rejeição do parecer. Em paralelo, dois Projetos de Decreto Legislativo tramitam para sustar os atos normativos destinados a implementar o Acordo.

A tramitação desse Acordo no Congresso Nacional ainda possui longo caminho a percorrer. No entanto, deverá ser acompanhada com grande atenção, pois tem mobilizado o Parlamento, de forma sem precedentes, em torno de questão de política externa, seara pouco explorada pela atividade parlamentar até o momento.

7. As falácias acerca da participação do Parlamento em política externa, os vícios e as virtudes dessa aproximação

A atuação do Parlamento no esboço da política exterior tem sido criticada, nos Es-

tados Unidos e no Brasil, por sua timidez. Muitas explicações têm sido dadas ao fato. Elencamos algumas abaixo.

Em geral, diz-se que assuntos de política externa, por não terem apelo junto à opinião pública, costumam não interessar aos parlamentares, já que, por supostamente estarem em “eterna campanha”, procuram abordar temas de maior popularidade. Embora não haja como negar a importância que o parlamentar confere à reeleição ou à condução a novo posto político, condição da manutenção de sua atividade, muitos senadores encampam bandeiras de política externa com as quais mais sentem empatia. Além disso, o interesse em política externa não exclui a autopromoção, objetivo político absolutamente legítimo quando eticamente guiado. Nos Estados Unidos, os parlamentares aspirantes a altos cargos no Capitólio costumam interessar-se por assuntos de política externa como forma de sinalizar ao eleitorado que tem familiaridade e interesse nos mais elevados assuntos de Estado.

Até mesmo a crítica sobre o desinteresse da população na política externa pode ser relativizada. Se é fato que o assunto não envolve a opinião pública da forma como o fazem os assuntos domésticos, a depender do grau de interdependência global do país, vez por outra assuntos internacionais impactam até mesmo a sociedade mais fechada com extrema intensidade. Além disso, embora o eleitorado tenha vaga noção sobre os grandes tópicos da agenda internacional, tende a entendê-los como de alta relevância para o país e para o mundo, considerando os políticos que tratam desses assuntos como intelectuais, mais universalistas, ou menos paroquialistas, que seus pares (LINDSAY, 1986). Parte da opinião pública é formada pelo público especialista em questões internacionais, o qual, geralmente, é formador de opinião. Esse público está atento aos deslizes e méritos das abordagens dos parlamentares às relações exteriores e à política externa. Esse público pode servir de cabo eleitoral, mesmo que involun-

tariamente, àquele parlamentar que melhor traduza suas convicções na matéria, pela mera menção de posicionamentos.

Muitos analistas acreditam que o afastamento do Congresso nas questões de política externa deve-se à suposta incapacidade de prática de julgar o trabalho do Ministério das Relações Exteriores. Para os que esposam essas críticas, as audiências públicas nada mais seriam do que espetáculos, sem efeitos práticos. Entendemos que essa visão desmerece o trabalho legislativo. Por ela, poder-se-ia chegar à absurda conclusão de que o Congresso não deveria opinar em nenhum assunto, seja de âmbito doméstico ou internacional. É evidente que a capacidade do Legislativo de supervisionar a política externa esbarra com dificuldades, principalmente para o acesso contínuo de dados relevantes e decisivos, pois muitos deles são sigilosos, como aqueles relativos a assuntos em negociação ou eventuais questões sensíveis da seara internacional. Todavia, o sistema de audiências públicas, os requerimentos de informação, a diplomacia parlamentar e o acompanhamento da mídia em muito auxiliam os tribunos a supervisionarem e influírem no desenvolvimento da política externa.

Finalmente, alguns estudiosos alegam que o Parlamento tem receio de confrontar o Executivo na matéria de política externa, motivo pelo qual opta por abster-se, no mais das vezes. Essa opinião não é verdadeira. Pode haver parlamentares com esse receio, fundado na falta de convicção a respeito do papel mais assertivo que o Parlamento deve desempenhar no designio da política externa. No entanto, nos Estados Unidos e no Brasil, diversos são os casos de divergências entre os Poderes sobre pontos fulcrais da política externa, conforme exemplificamos acima.

A maior vantagem do aumento da participação do Parlamento em questões de política externa é também a mais óbvia: a democratização do debate e a maior legitimação da política exterior.

Obviamente, nada garante que o incremento da participação congressual na matéria resultará em políticas externas mais acertadas. Todavia, não se pode eximir os que têm legitimidade do debate. Seria o mesmo que defender o fim da democracia em razão de suas eventuais consequências políticas espúrias e de suas limitações. Certo é que a participação do Congresso e da sociedade no processo decisório nas relações internacionais alcançará seu pleno amadurecimento com o próprio exercício do diálogo, motivo pelo qual julgamos míopes as eventuais críticas e posicionamentos conservadores relativos a esse processo.

Notas

¹ Essa proposta de emenda à constituição foi publicada no Diário do Senado Federal em 30/11/01.

² Publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 05/05/01, pág. 18498.

³ Cf. GALINDO (2002).

⁴ Estão em funcionamento 50 Grupos Parlamentares aprovados por Resolução da Câmara dos Deputados (GRP): GRP Brasil-África do Sul (Resolução nº 27/93), GRP Brasil-Angola (Resolução nº 08/89), GRP Brasil-Argentina-Uruguai-Paraguai (Resolução nº 11/96), GRP Brasil-Armênia (Resolução nº 31/02), GRP Brasil-Austrália (Resolução nº 74/94), GRP Brasil-Bélgica (Resolução nº 31/98), GRP Brasil-Bolívia (Resolução nº 28/93), GRP Brasil-Cabo Verde (Resolução nº 02/99), GRP Brasil-Canadá (Resolução nº 31/93), GRP Brasil-Chile (Resolução nº 18/91), GRP Brasil-China (Resolução nº 47/93), GRP Brasil-Coréia do Norte (Resolução nº 72/94), GRP Brasil-Coveite (Kuwait) (Resolução nº 34/93), GRP Brasil-Cuba (Resolução nº 15/89), GRP Brasil-Estados Unidos (Resolução nº 29/90), GRP Brasil-Egito (Resolução nº 19/97), GRP Brasil-Espanha (Resolução nº 25/98), GRP Brasil-França (Resolução nº 27/90), GRP Brasil-Guiana (Resolução nº 14/91), GRP Brasil-Hungria (Resolução nº 12/96), GRP Brasil-Índia (Resolução nº 12/96), GRP Brasil-Indonésia (Resolução nº 20/87), GRP Brasil-Irã (Resolução nº 39/93), GRP Brasil-Israel (Resolução nº 16/89), GRP Brasil-Itália (Resolução nº 55/79), GRP Brasil-Japão (Resolução nº 71/94), GRP Brasil-Líbano (Resolução nº 30/74), GRP Brasil-Líbia (Resolução nº 17/00), GRP Brasil-Marrocos (Resolução nº 36/93), GRP Brasil-México (Resolução nº 09/91), GRP Brasil-Nova Zelândia (Resolução nº 02/03), GRP Brasil-Peru (Resolução

nº 23/01), GRP Brasil-Polônia (Resolução nº 59/94), GRP Brasil-Portugal (Resolução nº 020/95), GRP Brasil-Tailândia (Resolução nº 02/95), GRP Brasil-Reino dos Países Baixos (Resolução nº 07/96), GRP Brasil-Reino Unido (Resolução nº 03/95), GRP Brasil-Filipinas (Resolução nº 13/96), GRP Brasil-República Eslovaca (Resolução nº 79/95), GRP Brasil-República Tcheca (Resolução nº 73/94 e Resolução nº 32/98), GRP Brasil-Romênia (Resolução nº 67/94), GRP Brasil-Rússia (Resolução nº 10/96), GRP Brasil-Senegal (Resolução nº 44/93), GRP Brasil-Timor Leste (Resolução nº 13/00), GRP Brasil-Tunísia (Resolução nº 12/00), GRP Brasil-Ucrânia (Resolução nº 04/96), GRP Brasil-Venezuela (Resolução nº 08/91), GRP Brasil-Vietnã (Resolução nº 04/99), Grupo Franco-Brasileiro (Resolução nº 34/67) e Grupo Parlamentar dos Países de Língua Francesa (Resolução nº 18/76, substituída pela Resolução nº 03/81).

Quinze foram os grupos parlamentares criados por resolução do Senado Federal: o GRP Brasil-Espanha (Resolução nº 14/98), GRP sobre a Cooperação Interparlamentar de Língua Francesa (Resolução nº 16/79), GRP o Grupo Brasileiro filiado à Associação Parlamentar Mundial (Resolução nº 32/63), GRP Brasil-Canadá (Resolução nº 05/01), GRP Brasil-China (Resolução nº 37/03), GRP Brasil-Taiwan (Resolução nº 46/03), GRP Brasil-Malásia (Resolução nº 47/03), GRP Brasil-África do Sul (Resolução nº 48/03), GRP Brasil-Líbia (Resolução nº 49/03), GRP Brasil-Ucrânia (Resolução nº 50/03), GRP Brasil-Grécia (Resolução nº 51/03), GRP Brasil-Irã (Resolução nº 52/03), o Grupo Parlamentar Internacional do Café (Resolução nº 21/03), GRP Brasil-Polônia (Resolução nº 64/03) e GRP Brasil-Suíça (Resolução nº 63/03).

⁵ Ver avulso do Projeto de Decreto Legislativo nº 575-A, de 1997, Mensagem nº 716/97, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação.

⁶ Ver avulso do Projeto de Decreto Legislativo nº 575-A, de 1997, Mensagem nº 716/97, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, pág. 15-17.

⁷ Ver avulso do Projeto de Decreto Legislativo nº 575-A, de 1997, Mensagem nº 716/97, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, pág. 20-25.

⁸ Ver avulso do Projeto de Decreto Legislativo nº 575-A, de 1997, Mensagem nº 716/97, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, pág. 25-28.

⁹ Ver tramitação de proposições, Sistema de Informações do Congresso Nacional, www.senado.gov.br.

¹⁰ Ver Emenda de Plenário nº 01 ao Projeto de Decreto Legislativo nº 575/97, 30/06/98, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação.

¹¹ Jornal do Brasil, 2 de julho de 1998.

¹² Ver parecer nº 457 de 1998, Diário do Senado Federal, 02/07/98, pág. 11884-11886.

¹³ Ver exposição de motivos interministerial nº 68, 23/03/01.

¹⁴ Ver parecer do relator deputado Zenaldo Coutinho, Comissão de Constituição, Justiça e Redação, ao projeto de decreto legislativo nº 1446, de 2001. www.camara.gov.br/internet/sileg/integras/26239.htm

Bibliografia

CESAR, Susan E. M. *O Congresso Nacional e a política externa brasileira (1985-2002)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Tratados internacionais de direitos humanos e Constituição Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 12. ed. ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2003.

GLENNON, Michael J. *Constitutional diplomacy*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and foreign trade policy. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 21., 1998, Chicago. [Abstracto...S. l.: s. n., 1998?]. Disponível em: <http://168.96.200.17/as/libros/lasa98/soares_santos.pdf 2003?>. Acesso em: [2003?].

LINDSAY, James M. *Congress and the politics of U.S foreign policy*. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1986.

MAIA, Clarita Costa. Così fan tutte: o drama jocoso da classificação das FARC como organização terrorista. *Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, Brasília, n. 38/39, p. 4-6, set./out. 2003.

PROCESSO Legislativo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. 7. ed. Brasília: Ed. UnB, 1995. v. 2.

PURVIS, H.; BAKER, S. *Legislating foreign policy*. Delhi: Hindustan Publishing Corporation, 1986.

SOARES, Guido Fernando. *Órgãos dos estados nas relações internacionais: formas da diplomacia e as imunidades*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 122-129.