

Universidade de Brasília - UnB
Departamento de História
Programa de Pós-Graduação em História

**O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira.
Posicionamento dos senadores frente às negociações
para a formação da ALCA (1994-2005)**

Rodrigo Regazonni de Oliveira

**Brasília
2011**

Universidade de Brasília - UnB
Departamento de História
Programa de Pós-Graduação em História

**O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira.
Posicionamento dos senadores frente às negociações
para a formação da ALCA (1994-2005)**

Rodrigo Regazonni de Oliveira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História Social.

Orientadora: Profa. Dra. Albene Miriam F. Menezes.

**Brasília
2011**

Rodrigo Regazonni de Oliveira

**O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira.
Posicionamento dos senadores frente às negociações
para a formação da ALCA (1994-2005)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História Social.

Banca Examinadora:

Orientadora Profa. Dra. Albene Miriam F. Menezes
Universidade de Brasília – UnB
Brasília/DF

Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves
Senado Federal
Brasília/DF

Prof. Dr. Antônio José Barbosa
Universidade de Brasília – UnB
Brasília/DF

**Brasília
2011**

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília e ao seu Programa de Pós-Graduação em História pela valiosa contribuição à minha formação profissional como pesquisador e historiador.

À minha orientadora, Professora Albene Miriam Ferreira Menezes, pela confiança e pelo apoio demonstrados.

Aos responsáveis pela criação e funcionamento dos *sites* do Senado Federal e da Câmara de Deputados na Rede Mundial de Computadores, de cujos sistemas de pesquisa me servi para identificar, levantar e armazenar uma quantidade expressiva de documentos em formato eletrônico.

Ao pesquisador do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), Neuriberg Dias; à Consultora Legislativa do Senado Federal, Maria Cláudia Drummond; ao Secretário da Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Antônio Costa Filho; à ex-deputada federal Maria José Maninha e aos senadores Eduardo Suplicy e Pedro Simon, pela disposição em atender minhas solicitações por informações referentes à atividade parlamentar brasileira.

Aos meus pais, Mauro de Oliveira e Clarice Maria de Brito Oliveira, por quem tenho amor e admiração incondicionais. Aos meus irmãos Márcio e Rosana, por tudo que já fizeram por mim. Aos meus tios Jaime e Alice, pelo carinho que tenho por eles. Ao Mário, meu cunhado, por sua cordialidade.

À Cirlayna, por tornar minha vida mais alegre. Aos meus dois estimados amigos Flávio e Alexandre. E a um casal de professores muito especial.

RESUMO

Este trabalho analisa o posicionamento dos integrantes do Congresso Nacional frente às negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a concentrar sua atenção sobre o Senado Federal, com eventuais incursões pela Câmara dos Deputados. O período por nós delimitado compreende, respectivamente, o lançamento da proposta pela integração continental, ocorrida na I Cúpula das Américas, nos EUA, em 1994, até o ano de 2005, em que se evidenciou a paralisação do processo negociador. Dois fatores estimularam-nos a realizar esta tarefa. Primeiro, colocar à prova a tese, disseminada pelo senso comum, de que o Parlamento não demonstra interesse por questões ou assuntos internacionais. Segundo, fornecer uma contribuição à escassa bibliografia disponível a respeito da relação entre os congressistas e a produção da política externa brasileira de integração regional, em particular.

Apesar de não ignorarmos o papel predominante do Poder Executivo na formulação e condução da política externa nacional, e nem a comprovada carência de mecanismos participativos e decisórios formais à disposição do Parlamento para atuar nas diferentes facetas deste plano, procuramos aferir em que medida a atividade parlamentar se restringe ou não, na prática, ao seu exercício constitucional de aprovar ou rejeitar matérias sobre política exterior, conforme nos aponta o senso comum. O caráter polêmico das negociações e dos debates ocorridos no Brasil a respeito da conformação da ALCA, ao longo de mais de uma década, levou-nos a questionar qual teria sido o posicionamento dos congressistas com relação ao assunto, ou seja, se teriam manifestado interesse em se envolver mais intensamente com a questão, ou se reservado a debatê-la somente na ocasião em que fosse submetida, na forma de um acordo, à sua apreciação.

A elaboração do presente trabalho orientou-se pela pretensão em alcançar respostas para duas perguntas formuladas por nós: a ausência de mecanismos formais de participação parlamentar nas negociações sobre a ALCA teria refletido um suposto desinteresse dos senadores pela questão? Em que medida esta referida ausência não teria impelido o Parlamento a buscar influenciar o processo por outros meios, ou até mesmo fomentado demandas pela ampliação de seu papel constitucional no tratamento de questões externas? Para tentar responder a tais perguntas, servimo-nos especialmente dos apanhamentos taquigráficos dos Pronunciamentos realizados pelos senadores; de Proposições elaboradas pelos congressistas e de Atas e Notas Taquigráficas de Audiências Públicas promovidas por Comissões do Congresso Nacional.

ABSTRACT

This study examines the positioning of members of Congress ahead with negotiations for the formation of the Free Trade Area of the Americas (FTAA), to focus his attention on the Senate, with occasional incursions by the Chamber of Deputies. The period defined by us include, respectively, the release of the proposal for continental integration, which occurred in the first Summit of the Americas, USA, in 1994, by the year 2005, which highlighted the paralysis of the negotiating process. Two factors encouraged us to perform this task. First, get to test the thesis, spread by common sense, that Parliament does not show interest in issues or international affairs. Second, provide a contribution to the scant literature available on the relationship between lawmakers and the production of Brazilian foreign policy of regional integration in particular.

Although we do not ignore the predominant role of the Executive in the formulation and conduct of national foreign policy, and neither proven lack of formal decision-making and participatory mechanisms available to Parliament to act on the different facets of this plan, we assess the extent to which parliamentary activity restricted or not, in practice, the exercise of approve or reject propositions about foreign policy, as pointed out by common sense. The controversial character of the negotiations and discussions that took place in Brazil on the establishment of the FTAA, for over a decade, has led us to wonder what would have been the positioning of Congress with respect to the subject, whether they had expressed interest to engage more intensively with the issue, or if allowed to discuss it only on occasion when it was submitted in the form of an agreement, at its discretion.

The preparation of this work was guided by the desire to achieve answers to two questions for us: the absence of formal mechanisms of parliamentary participation in the FTAA negotiations would have reflected a supposed lack of interest among the senators question? To what extent this absence that would not have compelled the Parliament to seek to influence the process by other means, or even encouraged demands for expansion of its constitutional role in dealing with external? To help answer such questions, we use the shorthand especially Pickup pronouncements made by Senators, Congressmen prepared by the Propositions and Stenographic Notes and Minutes Public Hearings Commissions promoted by the National Congress.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALALC	Associação Latino-americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio da América do Sul
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAFTA	Acordo de Livre Comércio da América Central
CARICOM	Caribbean Community
CAN	Comunidade Andina
CEALCA	Comissão Especial Destinada a Acompanhar as Negociações da ALCA
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CNA	Campanha Nacional contra a ALCA
CNBB	Confederação Nacional de Bispos do Brasil
CNC	Comitê de Negociações Comerciais – ALCA
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores em Agricultura
COPA	Confederação Parlamentar das Américas
CPCM	Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul
CUSFTA	Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos da América
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fórum Parlamentar Mundial
FSM	Fórum Social Mundial
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Area
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
PARLATINO	Parlamento Latino-americano
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCH	Programa de Cooperação Hemisférica
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SENALCA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA
TPA	Trade Promotion Authority
UE	União Européia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USA	United States of America
USTR	United States Trade Representative

SUMÁRIO

O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. POSICIONAMENTO DOS SENADORES FRENTE ÀS NEGOCIAÇÕES PARA A FORMAÇÃO DA ALCA (1994-2005)

Introdução.....	09
Capítulo 1: Contextualizando a integração continental.....	22
1.1 Revitalização das relações entre EUA e América Latina no mundo Pós-Guerra Fria: algumas considerações.....	22
1.2 Ampliação do escopo integracionista norte-americano.....	24
1.3 As reações do Brasil frente às pretensões continentais dos EUA.....	28
Capítulo 2: O processo negociador da ALCA e o posicionamento dos senadores frente à questão.....	32
2.1 Distribuição constitucional de competências em política externa.....	33
2.2 A fase preparatória do processo negociador da ALCA (1994 a 1998).....	35
2.2.1 Considerações sobre o discurso político e a análise do posicionamento dos senadores.....	39
2.2.2 Considerações sobre a fase preparatória.....	52
2.3 O lançamento das negociações e a discussão da agenda (1998 a 2002).....	54
2.3.1 O posicionamento dos senadores em análise.....	61
2.3.2 Considerações sobre o período.....	75
2.4 Da co-presidência brasileira à paralisação do processo negociador (2002 a 2005).....	78
2.4.1 O posicionamento dos senadores em análise.....	81
2.4.2 Considerações sobre a etapa final das negociações.....	90
Capítulo 3: Mecanismos formais disponíveis ao Congresso Nacional para participar da política externa.....	92
3.1 Instrumentos regimentais de participação do Congresso Nacional em matéria de política externa.....	92
3.2 As Comissões Especializadas do Congresso Nacional.....	105
3.2.1 A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE).....	106
3.2.2 A Comissão Especial destinada a acompanhar as negociações da Área de Livre Comércio das Américas.....	110
3.3 Mobilização parlamentar nas esferas nacional e internacional.....	111
Conclusão.....	115
Anexos.....	119
Bibliografia.....	130

INTRODUÇÃO

O surgimento de novos blocos políticos e econômicos pelo mundo e o fortalecimento historicamente recente de esquemas de integração regional constituem fenômenos associados ao Pós-Guerra Fria, em que se observou o fim da radicalização do antagonismo entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no cenário internacional. Findada a bipolaridade, que atrelava em alguma medida as iniciativas de cooperação interestatal aos interesses estratégicos de seus dois eixos dominantes, o sistema internacional descentralizou-se e sofreu transformações. Antes regulada pela rivalidade e possibilidade real de conflito nuclear entre potências capitalistas e comunistas, as relações internacionais, notadamente a partir da derrubada do Muro de Berlim, em 1989, passaram a ser cada vez mais definidas por um movimento distinto, ou seja, pela aproximação e pelo aumento da interdependência entre países, em especial nos campos econômicos e comerciais, promovida em larga escala pelo progresso tecnológico e pela disseminação da ideologia neoliberal pelo mundo.

A disputa evidenciada entre nações, sobretudo no campo militar e ideológico, ao longo da Guerra Fria, cedeu espaço a uma nova modalidade de competição em âmbito global: a de natureza econômico-comercial, em que a modernização da estrutura produtiva de um país e a busca pela ampliação de mercados para seus produtos ou serviços exerciam um papel-chave na viabilização de sua inserção nesse novo sistema internacional, de bases capitalistas. A emergência de novos centros dinâmicos – entre os quais destacamos o sudeste asiático –, a recuperação do porte produtivo e consumidor especialmente do Japão e da Alemanha e as negociações multilaterais em prol da liberalização do comércio mundial anunciavam claramente um acirramento da competição internacional pelo acesso a mercados, em que a conquista de novos espaços consumidores, paralela à conservação de tradicionais áreas de influência não só de ordem econômica e comercial, mas também política e estratégica, assumiam um papel central.

No que tange às negociações multilaterais supracitadas, constatou-se a dificuldade em se alcançar consensos em torno das regras comuns a serem estabelecidas globalmente, em que os impasses observados no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt) ofereceu-nos um notável exemplo. O ceticismo decorrente das diminutas possibilidades de êxito a serem alcançadas neste contexto forneceu projeção a um fenômeno cada vez mais observado no cenário internacional. Trata-se da valorização da dimensão regional

enquanto alternativa aos entraves ou impasses constatados nas discussões pelo livre-comércio mundial. Assim, fatores como o interesse por explorar oportunidades ensejadas pela proximidade geográfica, o aproveitamento de benefícios oriundos da intensificação das trocas em âmbito regional, a ação coordenada para lidar com problemas comuns e o temor pelos riscos que uma atuação independente poderia acarretar conformariam o surgimento de um novo regionalismo econômico, que vem a se tornar elemento definidor do sistema internacional contemporâneo¹.

Referência central nas discussões sobre integração regional ou regionalismo, a União Européia (UE), ao longo de sua formação, tem logrado considerável êxito em identificar vantagens e explorar oportunidades nos mais variados planos, aperfeiçoando os vínculos entre seus integrantes. Instituiu políticas comunitárias; colabora para eliminar desigualdades socioeconômicas em seu interior pela constituição de um fundo monetário; estimula a coesão social entre seus participantes e procura aprofundar a participação da sociedade civil no seu constante processo de aprimoramento. A UE conta inclusive entre suas instâncias decisórias com um Parlamento Regional, cuja composição se dá por meio de eleições diretas e é investido da complexa tarefa de representar razoavelmente os interesses e reivindicações dos mais diversos segmentos populacionais inscritos na área integrada. O empenho pelo fortalecimento das ligações entre tais segmentos e a burocracia responsável pela tomada de decisões demonstra, por parte das lideranças políticas européias, uma preocupação em garantir a estabilidade do processo de integração, condição fundamental sem a qual não é possível garantir sua sobrevivência, nem tampouco seu aprofundamento.

Face a esta constatação, pode-se supor que propostas de integração notadamente concentradas em seus objetivos de ordem comercial e econômica, desprovidos de metas práticas que associem sua evolução ao envolvimento do interesse geral das populações para a consecução de seus objetivos, levantariam suspeitas quanto ao seu verdadeiro escopo, bem como divergências quanto à conveniência de sua implantação.

No âmbito interamericano, o lançamento e o subsequente adensamento dos debates a respeito da formação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), levantaram questionamentos dessa natureza, particularmente no Brasil. Mesmo tendo sido precedida pelo malogro da Iniciativa para as Américas², proposta lançada pela gestão Bush, em 1990,

¹ VAZ, Alcides C. Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002, p. 23.

² Lançada em junho de 1990, propunha realizar inicialmente acordos bilaterais com todos os países da região para a redução das tarifas comerciais. A Iniciativa visava à criação de uma área de livre-comércio que abarca-

a proposta norte-americana lançada pela gestão Clinton, por meio da I Cúpula das Américas, em 1994, não se revelou inicialmente inócua, pelo fato de que nessa ocasião os 34 Chefes de Estado das Américas e do Caribe, com exceção de Cuba, aceitaram iniciar o diálogo para a constituição de uma área de livre-comércio continental, com a finalidade de eliminar progressivamente as barreiras de comércio entre seus integrantes. Na ocasião, dois documentos básicos foram aprovados: a Declaração de Princípios e o Plano de Ação, contendo um cronograma inicial do processo negociador que, de acordo com os compromissos assumidos, deveria estar concluído até 2005³, ano a partir do qual se previa a instalação e ativação da ALCA.

Sem pretender discorrer de forma mais aprofundada sobre os pontos de maior complexidade inerente às negociações propriamente ditas, o que implicaria uma análise sob o ângulo da atuação de instâncias e lideranças executivas e de sua inter-relação com suas homólogas estrangeiras ao longo do período por nós delimitado, importa para este trabalho, todavia, apenas chamar a atenção para uma dimensão deste tema ainda insuficientemente explorada pela bibliografia disponível. Trata-se do déficit democrático geralmente presente em tais negociações, em que não raro se nota um acentuado distanciamento entre o processo de tomada de decisões e da capacidade das populações de nele exercer sua influência ou se fazer representar. Centrais sindicais, empresários, produtores rurais, setores industriais e a própria opinião pública vêm-se frequentemente à parte da formulação de acordos ou tratados internacionais de menor ou maior vulto, fato que tem se constituído em um problema e motivado discussões e acalorados debates acerca da credibilidade de acordos externos em diversos níveis, seja no âmbito de agremiações temáticas ou no âmbito dos parlamentos, onde assuntos de ampla repercussão doméstica e/ou externa neles sempre repercutem em alguma medida.

A presente Dissertação privilegia o exame do déficit democrático supracitado, que ao reportar a questão ao contexto brasileiro, concentra sua atenção em particular no modo como o Congresso Nacional se posicionou não somente quanto ao aprofundamento das tratativas para a formação da ALCA, mas também quanto ao exercício de seu papel institucional no âmbito de um processo negociador conduzido estritamente por representantes governamentais dos países envolvidos. Assim, importa-nos analisar como se deram as dis-

ria todo o continente, a conformar um “projeto de longo prazo que pretendia, numa região marcada por problemas de instabilidade econômica e política, estabelecer uma série de acordos comerciais cujo eixo seriam os Estados Unidos”. Ver VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. Alca. O gigante e os anões. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003, p. 22-23.

³ Idem, p. 29.

cussões no interior do Parlamento acerca do referido tema, em especial no Senado Federal, com eventuais incursões pela Câmara dos Deputados, ao longo das negociações para a integração continental, entre os anos de 1994 e 2005. O período compreende, respectivamente, o lançamento do projeto de integração pela I Cúpula das Américas, ocorrida em Miami, e a previsão inicial do fim das negociações com vistas à sua implementação no continente⁴. Entrementes, a opção pelo Senado Federal justifica-se em função desta Casa Legislativa possuir atribuições específicas em matéria de política externa.

Dois fatores estimularam-nos a realizar a tarefa supracitada. Primeiramente, colocar à prova a tese, particularmente sustentada pelo senso comum, de que o Parlamento não demonstra interesse por questões internacionais, supostamente por tais questões não pertencerem à sua tradicional esfera de interesses domésticos⁵. Segundo, a insuficiente bibliografia disponível concernente ao tratamento que o Congresso Nacional confere ao tema política externa de integração regional.

O presente trabalho não ignora ou contesta o predomínio do Poder Executivo na produção da política externa, e nem mesmo a comprovada escassez de mecanismos participativos ou decisórios à disposição do Parlamento neste mesmo plano, em grande medida limitado ao seu papel de aprovar ou não tratados e acordos internacionais após sua negociação pelo Poder Executivo. Contudo, ao considerar a magnitude, a polêmica e as possíveis implicações prejudiciais ao país previstas pela implantação da ALCA, bem como a escassa relevância conferida pelos negociadores governamentais brasileiros à instituição responsável pela apreciação futura do possível acordo, pareceu-nos questionável pressupor que os congressistas não houvessem demonstrado interesse pela questão, ou se reservado a discutir seu mérito somente na ocasião em que fossem convocados para aprovar ou não o acordo negociado⁶.

⁴ Ver DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS. Primeira Reunião de Cúpula das Américas. Miami, Flórida, 1994. Disponível em <http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/Miamidecl-port.htm>

⁵ Trabalhos em que a tese da passividade do Congresso Nacional em relação à política exterior é abordada: CESAR, Susan E. M. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira (1985-2002). Dissertação apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2002. CASTRO NEVES, João Augusto de. "O Congresso Nacional e a política externa brasileira". In: ALTEMANI, Henrique. LESSA, Antônio C. (Org.). Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, v.2. p. 365-387. CASTRO NEVES, João Augusto de. "O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da Alca". In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, janeiro/junho 2003, p. 103-138.

⁶ Embora os senadores sejam eleitos para representar legalmente no Parlamento os interesses das unidades da federação pela qual foram eleitos, não desconsideramos aqui suas afinidades ou conexões com grupos de interesses vinculados a segmentos industriais, agro-exportadores, empresariais, sindicalistas, relativos a ONGs, dentre outros, que não raro exercem acentuada influência sobre sua atuação. Estas observações se fazem necessárias, uma vez que a análise proposta por esta Dissertação poderia incorrer em equívocos caso

A partir deste raciocínio, duas perguntas de importância central para este trabalho puderam ser formuladas: a ausência de mecanismos formais de participação parlamentar nas negociações sobre a ALCA teria refletido um suposto desinteresse dos senadores pela questão? Em que medida esta referida ausência não teria impellido o Parlamento a buscar influenciar o processo por outros meios, ou até mesmo fomentado demandas pela ampliação de seu papel constitucional no tratamento de questões externas? Para tentar responder a tais perguntas, servimo-nos especialmente dos Pronunciamentos em Plenário⁷, de Proposições e de Atas e Notas Taquigráficas de Audiências Públicas promovidas por Comissões do Congresso Nacional e também de entrevistas, quando necessário.

A Dissertação busca, em primeira linha, responder aos questionamentos supracitados prescindindo da formulação e verificação de hipóteses por meio de sistemas interpretativos. Contudo, algumas premissas teóricas se revelaram importantes para o tratamento de dados empíricos e para a problematização do tema. Com relação a este ponto, destacamos três contribuições em particular, que julgamos complementares e que dialogam entre si: o jogo em dois níveis (*two-level game*), de Robert Putnam; a teoria sobre cooperação internacional concebida por Helen Milner, baseada nos jogos em dois níveis, e a noção acerca da politização da política externa brasileira formulada por Maria Regina Soares de Lima.

A teoria do jogo em dois níveis de Robert Putnam⁸, diferentemente de muitas abordagens teóricas e conceituais vinculadas ao pensamento realista das Relações Internacionais, vê a cooperação internacional como um complexo jogo disputado em dois níveis, em que a política doméstica (Nível 2) e a política externa (Nível 1), no âmbito das negociações internacionais, estão inseparavelmente ligadas, na medida em que a credibilidade internacional dos governos democráticos repousa sobre sua capacidade de influência sobre suas instituições parlamentares para validar os acordos e tratados negociados com outros países. Aqui, as possibilidades de cooperação internacional emergem não somente no plano externo, mas também com base em um conjunto de considerações originadas dos planos domésticos dos países que a procuram entabular⁹. Neste sentido, a inter-relação entre variáveis

tomasse o comportamento dos senadores somente pelo ângulo de suas responsabilidades ou competências formais.

⁷ Mais especificamente do apanhamento taquigráfico dos pronunciamentos realizados. Sobre as atividades da Secretaria de Taquigrafia do Senado Federal, ver JORNAL CONVERSA PESSOAL. Brasília: Senado Federal, ano VII, Número 83, outubro de 2007. Disponível em: http://www.senado.gov.br/portaldoservidor/jornal/jornal83/senado_taquigrafia.aspx.

⁸ Ver PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games". In: *International Organization*, 42(1), Autumn, p. 427-460, 1988.

⁹ VAZ, Alcides C. "Cooperação, integração...", *op. cit.*, p. 247.

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

“In practise, expectational effects will be quite important. There are likely to be prior consultations and bargaining at Level II to hammer out an initial position for the Level I negotiations. Conversely, the need for Level II ratification is certain to affect the Level I bargaining. In fact, expectations of rejection at Level II may abort negotiations at Level I without any formal action at Level II.”¹⁰

A afirmação supracitada enseja claramente uma revisão da concepção clássica dos realistas sobre o Estado. Para os realistas clássicos, o Estado é um ator unitário¹¹, cujo cenário doméstico afigura-se, para fins analíticos, como centralizado e hierárquico, em que o processo decisório afeito a questões de interesse externo colocar-se-ia à parte de temas ou discussões de política interna em benefício da eficácia e da coerência da ação do Estado no plano internacional, visto como descentralizado e anárquico.

Frente a esta presente dicotomia entre ambos os sistemas – doméstico e externo – no cálculo realista a respeito do processo de tomada de decisões do Estado, Helen Milner, ao estabelecer uma teoria sobre cooperação internacional baseada na teoria dos jogos em dois níveis supracitada, irá destacar a improcedência de uma divisão entre as esferas interna e externa. Milner defende a existência de um grande contínuo entre uma situação de total concentração de poder (hierarquia) e o ponto oposto em que todo ator possui algum poder de veto (anarquia). Entre estes dois extremos, situar-se-ia uma área chamada de poli-arquia, espaço em que os arranjos oriundos da divisão de poder entre grupos domésticos são alcançados em função da variação da política doméstica entre a hierarquia e a anarquia. A ocorrência desta variação dependeria de três fatores cruciais: a diferenciação das prefe-

¹⁰ Ver PUTNAM, Robert D. “Diplomacy...”, *op. cit.*, p. 436.

¹¹ WALTZ, Kenneth N. *Theory of International politics*. New York: McGraw-Hill, 1979, p. 88.

rências e dos interesses¹² de ordem política dos atores domésticos, as instituições que conferem o poder que cada um possui junto ao processo decisório e a distribuição de informação entre essas instâncias. Assim, de acordo com a autora, só há poliarquia¹³ na política doméstica de um país quando se verifica a existência de variação de preferências entre os atores domésticos e descentralização do processo decisório¹⁴.

Dado o contexto acima, a distribuição do poder e informação entre Executivo e Legislativo, bem como suas divergências quanto às preferências de cada um, definiriam a extensão da poliarquia, sendo inevitável o conflito acerca do que o interesse nacional reclama e qual seria a melhor forma de consegui-lo. Seguindo tal raciocínio, a escolha de política externa é resultado do jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno¹⁵, em que a convergência de seus interesses joga um papel crucial no que tange à coesão da atuação das agências executivas na esfera internacional. Conforme Milner, “the search for internal compromise becomes crucial in poliarchy. International politics and foreign policy become part of the domestic struggle for power and the search for internal compromise”¹⁶, ou seja, a ação do Poder Executivo não pode prescindir do apoio doméstico, em que o Parlamento joga um papel chave, ao contrário do que normalmente se alega.

Maria Regina Soares de Lima, em um de seus artigos, examina sob um ângulo semelhante as relações entre Legislativo/Executivo a partir da gestão Collor, ao afirmar que a “dimensão contingente do interesse nacional, bem como a preocupação em conferir-lhe uma natureza substantiva apontam para a possibilidade da ocorrência de conflito doméstico sobre a própria definição desse interesse”¹⁷. Neste trabalho, no qual discute a relação entre instituições políticas democráticas e política externa, em contextos de liberalização econômica, Lima afirma que a importância causal da política doméstica para a política externa

¹² Os interesses representam os objetivos fundamentais, que ao longo do tempo, apresentam-se constantes. As preferências são escolhas políticas específicas, que derivam dos interesses, porém as quais se modificam de acordo com a situação. Os atores domésticos podem dividir os mesmos interesses, porém diferenciam-se por causa de suas preferências. Conforme THOTH, Szilvia. A dinâmica das negociações de Comércio de Serviços nos foros da OMC, Alca e UE-Mercosul. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da UnB. Brasília: UnB, 2004, p. 7.

¹³ Salientamos que o conceito de Poliarquia, empregado por Milner, reporta-se aos arranjos de divisão de poder entre grupos internos ou domésticos e não apresenta relação alguma com o termo formulado por Robert Dahl, cujo escopo se refere ao grau de democracia existente em um país específico. Com relação à esta outra noção de Poliarquia, ver DAHL, Robert A. Análise política moderna. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

¹⁴ MILNER, Helen. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 11.

¹⁵ LIMA, Maria R. S. de. “Instituições democráticas e política exterior”. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, julho/dezembro 2000, p. 287.

¹⁶ MILNER, Helen. “Interests, institutions...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷ LIMA, Maria R. S. de. “Instituições democráticas e...”, *op. cit.*, p. 286.

“(...) não é apenas o resultado de mudanças sistêmicas ou estruturais, mas depende da natureza da questão e da estrutura de preferências doméstica. Quando as consequências da política externa são distributivas, no sentido de que custos e benefícios não se distribuem igualmente na sociedade, a política doméstica tem influência na formação da política externa”¹⁸.

Ao defender que a superação da fronteira interno/externo é estimulada pela globalização, enquanto internacionalização da economia e de diversos fenômenos de natureza social, Lima afirma que a internacionalização da agenda doméstica tem como consequência a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, que outrora estavam restritas ao escrutínio do Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica, segundo a autora, contribuem para o que denomina de politização da política externa¹⁹, em vista dos impactos distributivos internos da maior participação do país no comércio internacional, dado que “em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais”²⁰.

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

¹⁸ Idem, p. 287.

¹⁹ Conforme Lima, “(...) há duas causas para a politização. A primeira é a concentração dos efeitos da política externa em certos grupos, em parte do eleitorado, ainda que seus efeitos positivos possam ser difusos. É claro que esses grupos, que podem perder com a política externa, mobilizam-se e, de alguma forma, fazem ver seus interesses junto ao corpo político. A segunda diz respeito ao que podemos chamar de custos de soberania, que se referem ao grau de tolerância que o eleitorado, os políticos e os governantes têm com relação aos compromissos internacionais do país que, de alguma forma, implicam transferência de autoridade para um órgão supranacional, ou coordenação de política, ou mudança não voluntária de política, enfim, consequências percebidas como provocadoras de custo de soberania. Essa questão é de natureza simbólica, mas, exatamente por isso, tem efeitos políticos muito poderosos já que dizem respeito à identidade nacional”. LIMA, Maria R. S. de. “O Papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira”. In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões, 2002, p. 37.

²⁰ Idem, p. 287-8.

A abordagem do tema apresentado por este trabalho – pertencente à esfera do que poderíamos designar como História do Tempo Presente²¹ – baseou-se no exame de três conjuntos principais de dados empíricos. O primeiro conjunto refere-se à documentação produzida pelo Congresso Nacional. Assim, para aferir as facetas do posicionamento dos senadores frente ao processo negociador da ALCA, servimo-nos notadamente dos Pronunciamentos em Plenário, das Atas e Notas Taquigráficas de Audiências Públicas promovidas por Comissões Parlamentares, bem como de determinadas Proposições elaboradas pelos próprios congressistas²². O segundo conjunto de fontes reporta-se aos principais documentos produzidos e disponibilizados pelos foros negociadores da ALCA (reuniões de cúpula, de ministros e de vice-ministros de comércio) ao longo da negociação do projeto, entre 1994 a 2005, de cuja leitura atenta não poderíamos prescindir. Por fim, o terceiro conjunto de dados remete-se às publicações oriundas de Seminários e Congressos temáticos, artigos de jornais ou de periódicos especializados. As informações contidas nos dois primeiros conjuntos de dados, em especial, foram analisadas de forma sincrônica, com o objetivo de esclarecer pontos da negociação a partir dos quais parlamentares se manifestaram com maior ênfase, em específico no Senado Federal.

Por sua vez, a literatura especializada produzida no Brasil apresenta uma evidente escassez de trabalhos sobre o papel do Congresso Nacional no âmbito da produção da política externa de integração regional. Detectamos que a quase totalidade dos trabalhos levan-

²¹ Inscrita no contexto francês, esta denominação está associada à criação do *Institut d'Histoire du Temps Present* (IHTP), que apoiou o movimento pelo lançamento ou relançamento da História Contemporânea, ocorrido entre o final da década de setenta e início da de oitenta, no âmbito europeu. O instituto em referência se propôs a trabalhar sobre o passado próximo e sobre a História Contemporânea no sentido etimológico do termo, ou seja, uma História “na qual o historiador investiga um tempo que é o seu próprio tempo com testemunhas vivas e com uma memória que pode ser a sua”, a partir de “uma compreensão sobre uma época que não é simplesmente a compreensão de um passado distante, mas uma compreensão que vem de uma experiência da qual ele participa como todos os outros indivíduos”. Face à orientação da produção historiográfica defendida por esta corrente, o historiador Henry Rousso, integrante do IHTP, assumirá que os Historiadores do Tempo Presente elaboram uma história do inacabado, em que as análises realizadas sobre o tempo contemporâneo, provavelmente, teriam certa duração e que os acontecimentos vindouros poderiam mudá-las. Com base no exposto, salientamos que a nossa produção não busca tecer julgamentos ou conclusões sobre o processo negociador da ALCA, atualmente paralisado e não formalmente encerrado, mas apenas fazer referência a ele como uma questão a ser analisada pelo ângulo da relação existente entre os congressistas e a política externa do País. Assim, a partir da análise desta relação, tentaremos aferir o nível de interesse dos congressistas por temas internacionais. Sobre História do Tempo Presente, ver AREND, Sílvia M. F. MACEDO, Fábio. “Entrevista com o historiador Henry Rousso”. In: Revista Tempo e Argumento. Santa Catarina: Programa de Pós-Graduação em História da UDESC, v. 1, n. 1, jan./jun. de 2009, p. 201-216.

²² Levantamento realizado por intermédio dos respectivos sistemas de busca oferecidos pelos sites do Senado Federal e da Câmara dos Deputados na internet. Os pronunciamentos considerados por nós foram identificados a partir da detecção das seguintes palavras-chave em seus respectivos conteúdos: “alca”, “área de livre comércio das Américas”, “integração continental” e “integração hemisférica”. Outrossim, parte das fontes em referência foram também obtidas junto à Secretaria de Arquivo (SARQ) do Senado Federal e junto ao Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados.

tados por nós refere-se à questão sobre o nível de participação dos parlamentares junto ao processo de construção do Mercosul²³. Todavia, a questão sobre o comportamento dos congressistas com relação ao curso negociador da ALCA foi abordado, à luz do levantamento bibliográfico realizado por nós, somente por Susan Elizabeth Martins César, em sua Dissertação “O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira (1985-2002)”, de modo geral, e em duas oportunidades por João Augusto de Castro Neves, que dedicou maior atenção ao assunto.

Em seu artigo “O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da Alca”, publicado em 2003, por exemplo, Castro Neves procura avaliar a relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo na formulação da política externa brasileira de integração regional, no que tange ao Mercosul e à proposta pela formação da ALCA. Mesmo reconhecendo a participação desigual dos dois Poderes na produção da política exterior, o autor defende que a participação do poder Legislativo neste quesito é mais eficiente do que parece, acrescentando que o comportamento dos congressistas corresponde sobretudo aos seus interesses, e não necessariamente a um pretenso desinteresse ou incapacidade para atuar na esfera das questões internacionais. Assim, para se aferir mais adequadamente a participação do Parlamento nos assuntos internacionais, far-se-ia necessário descobrir as maneiras pelas quais ela poderia ocorrer, uma vez que a capacidade de influência do poder Legislativo não se esgota na sua participação institucionalizada nos processos de integração, visto que os parlamentares detêm à sua disposição uma série de mecanismos constitucionais e regimentais para influenciar as decisões do Executivo, como as comissões temáticas, a manipulação orçamentária, a aprovação ou não dos acordos internacionais e a votação de leis domésticas previstas em acordos internacionais.

²³ Tais contribuições podem ser inscritas, *grosso modo*, em duas modalidades de abordagem. A primeira busca enfatizar uma suposta passividade ou omissão expressas pelo Parlamento perante a construção do Mercosul. São elas: MARIANO, K. L. P. A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no Mercosul. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, 2001. OLIVEIRA, M. F. Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. Marília: Editora Unesp, 2003. Por sua vez, a segunda modalidade procura demonstrar o interesse do Parlamento, mesmo considerando suas limitações institucionais, em acompanhar e/ou influenciar o curso da integração do Cone Sul. São elas: FLEISCHER, David V. SOARES, R. M. “Parlamentos do Mercosul - Brasil: a integração e a democratização do orçamento”. In: Mercosul y Parlamentos: los congresos en la democracia y la integración. Ed. Montevideu/CLAEH/OEA, 2000, p. 75-134. SOARES, R. M. DRUMMOND, M. C. “Parlamentos no Mercosul: Brasil”. In: CAETANO, G. e PERINA, R. La encrucijada política del Mercosul: parlamentos y nueva institucionalidad. Montevideu, CLAEH/OEA, 2003, p. 67-102. _____. “CPC: um possível parlamento do Mercosul? Perspectivas de fortalecimento e funções parlamentares e papel na integração do Mercosul”. In: CAETANO, G. e PERINA, R. La encrucijada política del Mercosul: parlamentos y nueva institucionalidad. Montevideu, CLAEH/OEA, 2003, p. 211-258.

Ao adotar como premissa que o comportamento do Parlamento frente ao processo decisório da política externa de cooperação regional é função da convergência ou da divergência de interesses entre essa instituição e o poder Executivo, Castro Neves apresenta então as seguintes hipóteses para orientar a produção de seu trabalho.

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

Hipótese 2: O poder Legislativo buscará influenciar o processo decisório de política externa quando houver divergência de interesses entre os dois poderes. Neste caso, a influência pode ser direta (participação institucionalizada) ou indireta (pressão sobre o Executivo)”²⁴.

Castro Neves testa as hipóteses supracitadas abordando o comportamento dos parlamentares brasileiros nos respectivos contextos da construção do Mercosul e das negociações sobre a ALCA, dedicando especial atenção também ao papel dos congressistas na elaboração das orientações constitucionais a serem respeitadas pelo país no tocante ao tema integração regional. Ao final, conclui ser o Mercosul um projeto de cooperação pelo qual os poderes Executivo e Legislativo têm interesses convergentes, fundamentados sobretudo no parágrafo único do artigo quarto da Carta Magna de 1988, interpretada por Castro Neves como um mecanismo peculiar de “delegação” a partir do qual as ações do Poder Executivo em prol da integração do Cone Sul teriam sua legitimidade assegurada. Por outro lado, a proposta em prol da instalação da ALCA, ao não se coadunar com as orientações constitucionais brasileiras em matéria de integração regional, já se conformava, ao final do segundo mandato do Presidente Cardoso, em uma questão não-consensual entre os dois Poderes (e nem mesmo no interior de cada um deles). Os debates em torno do tratamento mais adequado a ser dado à matéria, ocorridos no Parlamento, teriam impulsionado os membros desta instituição a buscarem ampliar sua participação no processo decisório em matéria de política externa, dada a ausência, assinalada pelo autor, de um alinhamento predominante de interesses entre os Poderes Legislativo e Executivo com relação à conveniência da integração das Américas para o país.

O segundo trabalho de Castro Neves, intitulado “O Congresso Nacional e a política externa brasileira”, publicado em 2006, apesar de manter predominantemente as linhas de abordagem e a temática levantada por seu artigo anterior, busca fornecer novos dados e argumentos mais atualizados para defender sua tese, fundamentada no pressuposto de que

²⁴ CASTRO NEVES, João Augusto de. “O papel do Legislativo...”, *op. cit.*, p. 106.

a atividade legislativa nacional demonstra ser mais ativa em momentos de divergências ou de diferenças com relação às escolhas internacionais feitas pelo Poder Executivo, sobretudo no que tange ao tema integração regional. Ao buscar novamente se amparar em evidências empíricas para validar suas colocações de fundo teórico, Castro Neves destaca a imprecisão contida na percepção de que o Parlamento não se interessa ou sofre impedimentos para participar do processo decisório em política exterior.

Os dois artigos supracitados chamaram nossa atenção para a necessidade de se buscar compreender mais a fundo a questão sobre o envolvimento do Parlamento com a política externa de integração regional, ponto ainda insuficientemente abordado pela literatura especializada brasileira. O caráter polêmico da ALCA nos instigou a questionar em que medida o grau de interesse e de envolvimento do Congresso Nacional – em particular do Senado Federal – pelo assunto poderia ser deduzido da não-participação formal dos seus integrantes nas negociações do referido projeto de integração. Deste modo, ao concentrar seu foco sobre a atividade legislativa propriamente dita, esta Dissertação tem como escopo avaliar o comportamento dos senadores, em especial, frente ao curso negociador da ALCA, bem como tentar compreender em que medida a repercussão gerada pelo assunto teria motivado tais parlamentares a buscar ampliar sua participação na produção da política exterior do país.

Ademais, no que tange à estruturação do trabalho, além da introdução e da conclusão, procedemos a uma subdivisão da abordagem do tema em três capítulos. O primeiro capítulo busca contextualizar a revitalização das relações entre os EUA e os países latino-americanos sobretudo a partir do desfecho da Guerra Fria, bem como analisar as iniciativas de Washington no campo da integração regional e a subsequente reação dos países do continente, particularmente do Brasil, a tais movimentos.

O segundo capítulo inicia-se ilustrando as atribuições constitucionais do Poder Legislativo no processo decisório da política externa brasileira. Promove em seguida uma análise dos principais pontos das negociações referentes à ALCA e o decorrente posicionamento dos senadores frente à elas, em três fases distintas: entre dezembro de 1994 a abril 1988; entre abril de 1998 a outubro de 2002 e, por fim, entre novembro de 2002 a dezembro de 2005. A primeira fase compreende todo o estágio preparatório até o lançamento das negociações formais, ou seja, entre a realização da I Cúpula das Américas, iniciada em 9 de dezembro de 1994, até o encerramento da II Cúpula, em Santiago do Chile, em 19 de abril de 1998. Por sua vez, a segunda fase contempla a fase propriamente negociadora da

ALCA, desencadeada ao término da II Cúpula, até as vésperas da realização da VII Reunião Ministerial, ocorrida em primeiro de novembro de 2002, no Equador. Finalmente, a terceira fase abarca a VII Reunião Ministerial até 31 de dezembro de 2005, data-limite para se concluir as negociações. Ao término da abordagem de cada uma destas três fases, procedemos a uma análise sobre o posicionamento dos senadores frente a questões levantadas por cada uma dessas etapas. Este exercício foi desenvolvido a partir da avaliação feita por tais parlamentares quanto à adequabilidade do projeto, e quanto ao exercício de seu próprio papel perante o curso negociador.

Por fim, o terceiro capítulo da Dissertação aborda alguns mecanismos formais – previstos nos respectivos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados – disponíveis aos congressistas para participar da política externa. Em seguida, coloca em evidência certas iniciativas – institucionalizadas ou não – tomadas pelos parlamentares, com vistas a aumentar não somente seu poder de influência sobre o processo negociador da ALCA, mas também ampliar suas atribuições decisórias formais no âmbito da produção da política de comércio exterior do país. Por fim, a conclusão buscará descrever em que a análise contribuiu para o esclarecimento dos principais questionamentos levantados por nós.

Capítulo 1

Contextualizando a integração continental

A proposta em prol da criação de uma área de livre comércio interamericana, colocada pela I Cúpula das Américas, ocorrida em Miami, em 1994, insere-se num contexto de transformação das relações entre os EUA e a América Latina. A partir do início da década de noventa, observou-se que a agenda norte-americana para a região passou a orientar-se mais pela consecução de objetivos econômicos do que de metas notadamente políticas, como o combate à corrupção e a defesa da democracia. Vista sob a ótica de um mercado promissor em franco processo de abertura comercial nesse momento, a América Latina passava a receber um novo tratamento por parte dos EUA, em função da modificação dos interesses externos deste país.

1.1 Revitalização das relações entre EUA e América Latina no mundo Pós-Guerra Fria: algumas considerações

Desde o desfecho da Segunda Guerra Mundial, a atenção dos formuladores da política externa norte-americana esteve concentrada, em larga medida, sobre os países envolvidos na lógica da Guerra Fria e sobre aqueles que poderiam vir a constituir o grupo das nações desenvolvidas, algo que contribuiu de modo significativo para que a América Latina assumisse um papel secundário no rol dos interesses prioritários dos EUA até então. A marginalização da região pelos mandatários de Washington, neste contexto, foi também reforçada pela aplicação de modelos de desenvolvimento via substituição de importações em seus principais países, entre os quais Brasil e Argentina. Esses modelos, por oferecerem obstáculos às importações de manufaturados, eram vistos de forma negativa pelos EUA, por dificultarem a penetração de seus produtos nos mercados protegidos por tais mecanismos. Os interesses norte-americanos só não eram ainda mais contrariados na região pelo fato de Brasil e Argentina, por exemplo, permitirem a instalação de multinacionais estrangeiras em seu territórios, algo que rendia consideráveis benefícios ao capital do Norte.

Considerando a conjuntura acima descrita, colocava-se como algo impraticável a criação de zonas de livre comércio entre os EUA e seus vizinhos ao sul, no geral, antes da

década de oitenta. Contudo, ao longo desta, este cenário veio a sofrer radicais modificações por diversos fatores. No âmbito latino-americano em particular, observou-se que vários países da região abandonaram seus modelos de substituição de importações e passaram a adotar, em seu lugar, políticas de liberalização comercial com menor ou maior profundidade. Paralelamente, os EUA, que passavam naquele momento por uma situação economicamente declinante, foram impelidos a expandirem sua busca por novos mercados e ampliar sua presença em territórios sob sua influência. A concorrência de novas forças econômicas mundiais, entre os quais a Alemanha e o Japão (este em especial fortalecido pelo surgimento de um conjunto de economias dinâmicas no sudeste asiático, articuladas sob sua liderança), constituiu-se em um contrapeso à posição de hegemonia conquistada pelos norte-americanos com a derrocada da URSS.

Com a agenda internacional voltada significativamente para o comércio e os investimentos após a derrubada do Muro de Berlim, em 1989, a supremacia econômica dos EUA, apesar de não ameaçada, acompanhava atentamente o vigoroso avanço, em especial, das duas potências que o subseguiram (Japão e Alemanha). Esta percepção indicava ser necessário desencadear, por parte de Washington, ações afirmativas para reafirmar seu papel de liderança no mundo Pós-Guerra Fria. Segundo Vigevani e Mariano,

“Muitos analistas do final dos anos 1980 acreditavam que a saída para essa reafirmação estaria na globalização dos mercados. Ao mesmo tempo, as tendências econômicas e políticas internacionais não estavam definidas. Por um lado, o processo do que se convencionou chamar globalização avançava, mas também havia sinais contrários. Para assegurar-se diante das incertezas ou para dispor de maior poder em seu quadro, os Estados Unidos tiveram como uma de suas opções constituir uma área de livre comércio, portanto como privilégios em relação a terceiros países”²⁵.

A opção pela integração comercial com bases regionais pode ser constatada, ainda na década de oitenta, pela criação das áreas de livre comércio entre EUA e Canadá e EUA e México, em 1987 e 1990 respectivamente, o que veio a ensejar condições propícias para que a *North American Free Trade Area* (NAFTA) fosse concebida em 1992 e instalada formalmente pouco mais de um ano depois. A adesão do México à NAFTA, precedida pelo aprofundamento das relações comerciais entre este país e seu portentoso vizinho, forneceu indícios claros da relevância estratégica que a América Latina teria para os EUA, enquanto um espaço econômico nada desprezível a ser mais bem explorado comercialmente em be-

²⁵ VIGEUVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. “ALCA. O gigante...”, *op. cit.*, p. 21.

nefício de seus setores econômicos (sobretudo industriais e de serviços), cujas atividades eram até então sujeitas a restrições na região.

1.2 Ampliação do escopo integracionista norte-americano

As pretensões norte-americanas no quesito integração regional não se restringiram somente ao âmbito da América do Norte. Elas assumiram proporções ainda mais amplas, constatadas na forma do anúncio da Iniciativa para as Américas (IPA), feito pelo presidente George Bush em Washington, no dia 27 de junho de 1990, na presença de importantes membros de seu governo e de embaixadores da América Latina, Caribe, Japão e Europa. A proposta aglutinava três conjuntos de medidas. O primeiro referia-se ao comércio interamericano; o segundo, aos investimentos na região e o terceiro, à dívida externa dos países caribenhos e latino-americanos.

No que tange ao comércio intra-regional, a IPA defendia a aplicação de determinadas medidas destinadas à ampliação do livre comércio no continente americano. Em referência às negociações da Rodada Uruguaí junto ao *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), os EUA propuseram a redução mais acentuada das tarifas para produtos de interesse dos países da América Latina e do Caribe. O presidente Bush manifestou também sua disposição em desenvolver acordos com outros mercados da América Latina e do Caribe, sem, no entanto, defender o cumprimento de cronogramas para sua implementação. A proposta previa a eliminação das barreiras alfandegárias (como as cotas, tarifas, listas de produtos protegidos), sem comprometer, contudo, a política tarifária de cada país frente a terceiros²⁶.

Ainda com relação ao aspecto comercial, os EUA, ao reconhecerem que alguns países não se encontravam prontos para ingressarem em uma zona de livre comércio, demons-

²⁶ Importa destacar que “o principal beneficiado seriam os próprios Estados Unidos, já que simples concessões tarifárias não trariam maiores vantagens aos países latino-americanos. Isto porque as alíquotas praticadas pelos Estados Unidos já são em geral bastante baixas — o que não ocorre com a maioria dos países da América Latina. Por essa razão, as concessões dadas a essa região deveriam situar-se principalmente nas áreas não tarifárias, que é onde se concentram as principais dificuldades de acesso ao mercado norte-americano”. Ver BELLO, Teresinha da S. “O Mercosul e a Iniciativa para as Américas”. In: Indicadores Eletrônicos FEE. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1993, Vol. 20, No 3, 1992, p. 135. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/717/965>

traram sua disposição em negociar acordos bilaterais com qualquer país ainda não engajado no processo de abertura de mercados e estreitamento de laços comerciais²⁷.

Com relação aos investimentos, a Iniciativa para as Américas propôs um novo programa de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (Bird) para os países que se dispusessem a realizar programas de ajuste econômico, com a supervisão e aporte em empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD), e que estivessem envidando esforços para eliminar os entraves ao investimento internacional. Para tanto, o BID poderia proporcionar até US\$ 300 milhões para reformas nas políticas de investimentos voltadas para o mercado e o progresso na privatização²⁸.

Por fim, no que tange à dívida externa dos países do continente contraída junto a organismos financeiros, a IPA defendeu uma maior participação do BID no que concerne à destinação de créditos adicionais à negociação de nações devedoras com os bancos comerciais credores. Já com relação à dívida entre governos, ou melhor, dos países americanos para com os EUA, foi proposta uma redução da mesma²⁹, desde que o país beneficiado se comprometesse com certas metas de estabilização econômica defendida por programas negociados com o FMI e com o Bird, e também se determinasse a regularizar a dívida adquirida com o sistema bancário privado internacional.

Face à apresentação dos pontos supracitados, pode-se afirmar que a IPA (ou Programa Bush, pelo qual também ficou conhecida) consistiu em uma estratégia de Washington voltada para compensar parcialmente as perdas gradativas de espaço e projeção dos EUA no âmbito geral das relações comerciais externas. Deve também sua formulação à uma percepção geral de que a ordem econômica internacional articular-se-ia, no cenário Pós-Guerra Fria, em torno da dinâmica interna e da interação competitiva entre três grandes blocos econômicos: o europeu, fortalecido pela retomada de seu processo de integração com a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), com a assinatura do Ato Único

²⁷ Ver REIS, Carlos N. dos. FISCHER, Sérgio. CAMPOS, Sílvia H. “Programa Iniciativa para as Américas (Plano Bush). Algumas considerações”. In: Indicadores Eletrônicos FEE. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1990, Vol. 18, No 2, p. 152. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/323/543>

²⁸ BUSH, George. “Pronunciamento do presidente Bush sobre a Iniciativa para as Américas”, em boletim do United States Information Service (Usis), Washington, 27 de junho de 1990. Citado por VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. “ALCA. O gigante...”, *op. cit.*, p. 24.

²⁹ BELLO, Teresinha da S. “O Mercosul e a Iniciativa...”, *op. cit.*, p. 136.

de 1987; o asiático, impulsionado pela pujança da economia japonesa, e, por fim, o bloco dos países americanos, tendo os EUA como referência basilar³⁰.

No geral, pôde-se observar que a IPA não logrou êxito em seus propósitos ao longo do mandato de seu precursor. Contudo, a ascensão de Bill Clinton ao cargo de presidente de seu país concedeu novo fôlego às aspirações integracionistas norte-americanas. No âmbito estrito da América do Norte, as negociações para a criação do NAFTA foram enfim consumadas e aprovadas pelo Congresso dos EUA, em novembro de 1993, tendo sido a referida zona de livre comércio implementada já no início de 1994. Já com relação ao restante do continente, as discussões em torno da integração comercial de toda a região foram novamente retomadas, embora desta vez caracterizadas por movimentos diplomáticos prévios e com a concordância de todos os governos envolvidos³¹, a contrastar com a maneira como seu antecessor George Bush tratou da questão.

Em dezembro de 1994, o presidente Clinton convocou e presidiu a I Cúpula das Américas, que reuniu em Miami 34 chefes de Estados das Américas e do Caribe, com a exceção apenas de Cuba. Propôs-se, na ocasião, iniciar conversações a fim de viabilizar a formação do que denominou de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Na interpretação de Paulo Fagundes Vizontini, a ALCA consistia em uma iniciativa estratégica da Casa Branca cujos objetivos não se restringiam somente ao plano comercial. Segundo o autor

“(...) O sentido da ALCA, bem como sua importância para os Estados Unidos, somente pode ser compreendido em profundidade no contexto da reorientação da hegemonia mundial norte-americana no pós Guerra Fria. Ainda que de alcance continental, a iniciativa possui um âmbito de abrangência planetário, nos marcos do reordenamento do poderio americano em relação a outros pólos, como a União Européia (UE) e a Ásia Oriental (Japão e China)”³².

Vizontini confere maior amplitude ao sentido estratégico da ALCA ao vinculá-la também à “necessidade de transformar, relançar e reforçar o aparato industrial dos EUA, superando déficits comerciais e financeiros ocorridos nas últimas décadas”, percepção que o fará interpretar a iniciativa norte-americana como “parte constitutiva de um conjunto de ações de longo alcance”³³.

³⁰ VAZ, Alcides C. “Cooperação, integração...”, *op. cit.*, p. 26.

³¹ VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. “ALCA. O gigante...”, *op. cit.*, p. 27.

³² VIZENTINI, Paulo Fagundes. “A ALCA e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul”. In: Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre, vol. 29, n. 3, p. 127-146, nov. 2001.

³³ Idem, p. 127.

As considerações supracitadas permitem-nos entender, em alguma medida, as motivações que levaram os EUA a buscarem e conseguirem, durante a I Cúpula, a aprovação de dois documentos básicos: a Declaração de Princípios e o Plano de Ação. Na Declaração, estipulou-se um prazo para a conclusão das negociações acerca da ALCA, algo que não se observou na ocasião do anúncio da IPA. Precisou-se o ano de 2005 como data-limite para o desfecho da etapa negociadora do projeto. A Declaração também continha um apelo destinado à Organização dos Estados Americanos (OEA), ao BID e à Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (Cepal) para que ajudassem os países a implementarem os compromissos assumidos durante a Cúpula.

Por sua vez, o Plano de Ação elencou seus objetivos específicos em torno de quatro grandes temas. A saber: a) preservação e fortalecimento da comunidade de democracias das Américas; b) promoção da prosperidade por meio da integração econômica e do livre comércio; c) erradicação da pobreza e da discriminação no nosso hemisfério e d) garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do meio natural para as gerações futuras. Seu apêndice deixava claro que a responsabilidade principal pela consecução dos objetivos previstos competia aos governos, individual e coletivamente, contando com a participação de todos os segmentos de suas respectivas sociedades civis³⁴.

Pode-se constatar, com o exame dos objetivos gerais e específicos dos dois documentos supracitados, que a ALCA almejava ser bem mais do que uma zona de livre comércio tradicional, ou seja, não se dispunha somente a remover restrições tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens no interior das Américas. Pretendia-se discutir também a negociação de temas relacionados a investimentos, direitos de propriedade intelectual e compras governamentais. Contudo, os EUA não acenaram com a possibilidade de irem além desses termos, ou seja, a proposta pela criação da ALCA, diferentemente da União Européia, não incluía temas como a unificação monetária, criação de um banco central comum, programas de financiamento para países e regiões mais atrasados e a livre circulação de trabalhadores³⁵. Considerando tais aspectos, a integração do continente pela ALCA parecia mais uma extensão do modelo de integração então vigente na América do Norte (o NAFTA).

³⁴ PRIMEIRA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS. Plano de Ação, 1994. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/miamiplan-port.htm>

³⁵ BATISTA JÚNIOR, Paulo N. "A Alca e o Brasil". In: Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol.17, nº 48, Mai/Ago de 2003, p. 269.

Em termos gerais, pode-se dizer que tanto a proposta pela criação da ALCA, apresentada por Clinton, do partido Democrata, e a Iniciativa das Américas, anunciada anteriormente por seu antecessor e rival, George Bush, do partido Republicano, revelavam a existência de um traço comum no pensamento estratégico dos dois mais importantes segmentos políticos dos EUA: o interesse pela completa eliminação de toda e qualquer restrição à penetração das empresas, produtos e serviços norte-americanos nos mercados da região, algo que poderia vir a ser alcançado de forma significativa com a criação de uma zona de livre comércio que abarcasse todo o continente. Assim, a consolidação e ampliação da influência dos EUA nas Américas passava pelo fortalecimento de seus laços econômicos e comerciais com os países da região, percepção que viria a desencadear respostas ou posicionamentos distintos por parte destas nações.

1.3 As reações do Brasil frente às pretensões continentais dos EUA

A reação dos países latino-americanos frente ao anúncio da IPA, em meados de 1990, foi bastante positiva. Em particular, o Brasil foi o único país do continente (excetuando Cuba desta discussão) que não se posicionou, prontamente, a favor da proposta. A Iniciativa em questão foi inclusive criticada por nossa diplomacia, à época, por não comportar incentivos à transferência de ciência e tecnologia, por parte dos EUA. Pesava também a baixa atratividade tanto dos investimentos previstos pela IPA como dos mecanismos a serem aplicados para o alívio da dívida externa dos países da região.

Do ponto de vista prático, a coordenação de ações com a Argentina, Uruguai e Paraguai, rumo à criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em março de 1991, conformou em alguma medida a resposta brasileira frente às pretensões integracionistas dos EUA naquele momento. A partir da assinatura do Tratado de Assunção, os Estados-Partes do Mercosul concordaram em negociar em conjunto, e não mais individualmente, acordos comerciais propostos por terceiros países ou blocos de nações. Convinha ao Brasil evitar o deslocamento imediato de seus vizinhos mais próximos em direção à órbita dos interesses continentais norte-americanos, algo que já se prenunciava com a pronta disposição do Chile em entabular negociações com Washington, na ocasião do anúncio da IPA.

A assinatura de um acordo-quadro entre os EUA e o Mercosul (conhecido como 4 + 1), em junho de 1991, ainda que posteriormente ignorado por seus signatários, foi impor-

tante como prova da capacidade de adaptação brasileira face ao contexto supracitado. Agindo assim, o país procurava se resguardar contra um eventual isolamento de sua posição defensiva frente às intenções de Washington. Para seu maior parceiro sub-regional, a Argentina, a negociação conjunta garantia maior poder de barganha ao país em uma possível negociação futura, pensamento também partilhado por Uruguai e Paraguai. Assim, a prioridade para os governos brasileiro e argentino, em particular, consistiu em viabilizar a integração no âmbito do Cone Sul, e só considerar a integração continental como um passo a ser cogitado posteriormente³⁶.

Ademais, configuraram-se também como respostas do governo brasileiro às circunstâncias colocadas pela IPA a defesa pela criação de uma área de livre comércio da América do Sul. Proposta pelo governo de Itamar Franco, em 1993, com o apoio dos demais membros do Mercosul e também da Colômbia e da Venezuela, a iniciativa evocava essencialmente a integração dos países sulamericanos, visto que o México já havia feito sua opção pelo Norte, ao aderir ao NAFTA. Dessa forma, o Brasil sinalizava a abertura de uma rota para viabilizar a integração continental a partir do Sul, em contraposição à alternativa norte-americana de alcançá-la desde o NAFTA³⁷.

Contudo, uma vez restringida ao plano político e não demonstrando eficácia operacional efetiva³⁸, as discussões sobre a ALCSA não se traduziram em ações práticas, tendo sido paulatinamente relegada a segundo plano. Teve, porém, o mérito de inscrever a perspectiva de integração sulamericana no cálculo estratégico dos países do Mercosul, face às aspirações em nível continental dos EUA.

Com relação à ALCA, as reações do Brasil, no campo retórico, assemelharam-se em alguma medida às demonstradas na ocasião do anúncio da IPA. A nossa diplomacia externou inicialmente críticas quanto à data (o evento coincidia com a transição dos governos de Brasil e México) e também quanto ao local previsto para se realizar a Cúpula (devido ao fato da cidade de Miami encontrar-se muito próxima de Cuba, país latino-americano acometido por duras sanções comerciais oriundas dos EUA).

Para além das palavras, a resposta do país à ALCA comportou inicialmente ações em duas direções distintas, sendo necessário destacar sua atitude inicial de não se envolver

³⁶ Ver ALBUQUERQUE, José A. G. “A Alca na Política Externa Brasileira”. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do. SANCHEZ, Michelle R (orgs.). O Brasil e a Alca. Os desafios da Integração. São Paulo: Editora Adaneiras, 2003, p. 47.

³⁷ CERVO, Amado L. BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora da UnB/IBRI, 2008, p. 487.

³⁸ VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. “ALCA. O gigante...”, *op. cit.*, p. 27.

diretamente nas pré-negociações do acordo, ocorridas entre 1994 e 1998. A primeira resposta pôde ser constatada pelo fato dos países do Mercosul, poucos dias após o encerramento da I Cúpula das Américas, em dezembro de 1994, terem assinado o Protocolo de Ouro Preto, que estruturou jurídica e institucionalmente o processo de integração entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. A medida concedeu maior projeção internacional e solidez ao bloco, consumando as negociações para a conformação de seu Mercado Comum antes da data-limite de 31 de dezembro de 1994, disposta pelo Tratado de Assunção. Visto o modo como as negociações para este fim se concentraram sobretudo no segundo semestre deste ano, pode-se afirmar que a retomada, por parte dos EUA, das discussões sobre a agenda de integração continental contribuíram de modo significativo para a formulação e aprovação do Protocolo de Ouro Preto por seus interessados.

A segunda resposta foi dada com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional entre o Mercosul e a União Européia (UE), aproximadamente um ano depois. Este acordo visava à criação de uma zona de livre comércio entre os dois blocos, sendo válido acrescentar que ambos já haviam firmado em 1992, um Acordo de Cooperação Interinstitucional, em que a UE se dispunha a fornecer, sobretudo, colaborações técnicas às áreas de aduanas, normas técnicas e agricultura do Mercosul. O Acordo concluído em 1995 atendia a interesses mútuos, na medida em que inseria a UE na competição pela exploração de oportunidades comerciais no âmbito das Américas e conferia ao Mercosul credibilidade e projeção externas, em função de uma possível parceria a ser estabelecida com uma expressiva força econômica mundial.

Sem querer nos estendermos mais sobre as atitudes tomadas pelo governo brasileiro diante das iniciativas lançadas pelos EUA no campo da integração do continente, importamos chamar a atenção, no encerramento deste capítulo, para o papel central desempenhado pela IPA e pela ALCA no cálculo de importantes ações externas praticada pelo país. O peso da discussão levantada por ambas as propostas viria a se constituir não só no principal ponto da agenda político-diplomática de toda região, durante mais de uma década, mas também instigado o interesse dos mais diversos segmentos sociais das nações americanas pela questão, dentre as quais o Brasil não foi exceção.

A seguir, retomaremos em particular a questão acerca da ALCA, abordando as principais etapas de seu processo negociador, entre 1994 até 2005, bem como o grau de interesse das instâncias executivas brasileiras na sua evolução. Todavia, embora a presente Dissertação tenha nas negociações relativas à ALCA sua grande referência, esta questão

não constitui – vale enfatizar – o seu objeto central. Assim, interessa-nos discorrer apenas sobre os aspectos mais importantes das negociações, como forma de aclarar o contexto a partir do qual a manifestação parlamentar veio a se desencadear, com ênfase – conforme já mencionado anteriormente – na atuação dos senadores.

Capítulo 2

O processo negociador da ALCA e o posicionamento dos senadores frente à questão

A discussão sobre o posicionamento parlamentar brasileiro frente ao andamento das negociações acerca da ALCA passa previamente, para nós, pelo exame não somente do papel conferido à dimensão parlamentar pela iniciativa de integração em questão, mas também pelo conhecimento da distribuição constitucional de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa. Desta forma, iremos iniciar o presente capítulo abordando as atribuições de ambos os poderes neste quesito, com o objetivo de melhor compreender as bases e os princípios legais a partir dos quais a atuação dos parlamentares se manifesta e tem garantida sua legitimação.

Finalizada a tarefa supracitada, buscaremos abordar em seguida os principais aspectos do processo negociador da ALCA, bem como analisar o subsequente pronunciamento dos senadores a respeito, em três fases distintas. Conforme já assinalamos na Introdução deste trabalho, a primeira fase compreende todo o estágio preparatório até o lançamento das negociações formais, ou seja, entre a realização da I Cúpula das Américas, iniciada em 9 de dezembro de 1994, até o encerramento da II Cúpula, em Santiago do Chile, em 19 de abril de 1998. Por sua vez, a segunda fase contempla a fase propriamente negociadora da ALCA, desencadeada ao término da II Cúpula, até as vésperas da realização da VII Reunião Ministerial, ocorrida em primeiro de novembro de 2002, no Equador. Finalmente, a terceira fase abarca a VII Reunião Ministerial até 31 de dezembro de 2005, data-limite para se concluir as negociações.

Ao término da abordagem de cada uma destas três fases, procedemos a uma análise sobre o posicionamento dos senadores frente a questões levantadas por cada uma dessas fases. Este exercício desenvolver-se-á a partir da avaliação feita por tais parlamentares quanto à adequabilidade do projeto e quanto ao exercício de seu próprio papel perante o curso negociador.

2.1 Distribuição constitucional de competências em política externa

Percebida a política externa como o modo através do qual os objetivos e as estratégias internacionais de um dado país são formulados, executados e avaliados, constata-se que, no Brasil, esta matéria tem se concentrado predominantemente na esfera de atuação do Poder Executivo, em comparação com seu congêneres Legislativo. Contudo, a conformação deste cenário deve-se, sobretudo, aos dois Poderes possuírem responsabilidades constitucionais distintas neste plano, cuja estabilidade e credibilidade externa requer cooperação entre eles³⁹.

A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, mesmo preservando, em sua essência, a tradição republicana no campo da ação externa do Estado, adotou postura inovadora em relação às constituições brasileiras anteriores, ao estabelecer, em seu art. 4º, II, os princípios que devem nortear as relações internacionais. São eles: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político. O artigo também contém um Parágrafo Único, que afirma a intenção do país em buscar "a integração econômica, social, política e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

Com relação à condução da política externa propriamente dita, o texto constitucional não determina expressamente a autoridade ou o órgão responsável pela tarefa. Em legislação infraconstitucional, entretanto, conforme o Decreto que regulamenta a atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), cabe ao Presidente da República exercer o papel de formulação da política externa, competindo ao referido Ministério auxiliá-lo⁴⁰.

Por sua vez, compete à União, na figura do Presidente da República, manter relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos e participar de organizações internacionais (art. 21, inciso I e art. 84, inciso VII). Por sua vez, ao Chefe do Executivo são conferidas as seguintes prerrogativas: celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo no Congresso Nacional (art. 84, VIII); celebrar a paz e

³⁹ CÉSAR, Susan E. M. "O Congresso Nacional...", *op. cit.*, p. 14.

⁴⁰ Segundo o parágrafo único do Art. 1º, Cap. I, do Decreto nº 5979, de 6 de dezembro de 2006, que revogou o Decreto nº 5032, de 05 de abril de 2004, "cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/95206/decreto-5979-06>

declarar a guerra, ambos com a concordância do Poder Legislativo (art. 84, incisos XIX e XX); e autorizar que forças estrangeiras permaneçam ou transitem por território nacional (Art. 84, inciso XXII).

Quanto ao papel do Parlamento nas relações internacionais, cabe a esta instituição “resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”⁴¹ (art. 49, inciso I), ou seja, aprovar ou não os acordos internacionais em sua totalidade, não sendo previsto a inclusão de emendas ou rejeição a partes do acordo pelo Parlamento⁴². Ao Senado Federal compete, em particular, determinadas responsabilidades na esfera da política externa, de acordo com os preceitos constantes dos incisos IV e V do art. 52 da Constituição Federal. São eles: “aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente” (art. 52, inciso IV) e autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios⁴³.

A atual Constituição, na forma de seu Art. 50, atribui também ao Congresso Nacional, por intermédio de suas Comissões especializadas, o poder de exigir do MRE e dos demais órgãos do governo federal, envolvidos em atividades de política externa, a prestação de contas das decisões tomadas em âmbito internacional, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada da autoridade convocada. Às Comissões temáticas cabem também estudar, conforme o Art. 24, incisos III e XIII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, assuntos referentes à sua esfera temática, bem como promover eventos como seminários, palestras, conferências, exposições e audiências públicas com entidades da sociedade civil.

⁴¹ O Art. 49 da Constituição Federal de 1988 ampliou de modo significativo as competências exclusivas do Parlamento, podendo este não apenas “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais [até aqui como no antigo artigo 44 do texto de 1969, mas agora inclusive os que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (inciso I), como também “aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares” (inciso XIV). Ver ALMEIDA, Paulo R. de. “A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro”. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, nº 12, jul/dez 90, p. 58.

⁴² Esta constatação se deve em alguma medida ao fato de não ser possível, para um dado país, alterar os termos de uma negociação multilateral acordados anteriormente sem que isso implicasse na reformulação de toda negociação. Com efeito, tal prática, caso adotada de forma generalizada pelos Estados democráticos, “haveria de gerar um completo caos na convivência internacional, tornando impossível, do ponto de vista prático, qualquer previsibilidade quanto à ratificação ou modificação de textos acordados ao longo de inúmeras reuniões e muitas vezes difíceis negociações”. Ver ALCÂNTARA, Lúcio. “Os Parlamentos e as relações internacionais”. In: Revista Brasileira de Política Internacional. 44 (1): 13-21, 2001, p. 14.

⁴³ ALCÂNTARA, Lúcio. “Os Parlamentos e as relações internacionais”. In: Revista Brasileira de Política Internacional. 44 (1): 13-21, 2001, p. 16-7.

Descritas as atribuições formais do Congresso Nacional, faz-se necessário acrescentar, a título de esclarecimento, que tais instrumentos legais são muitas vezes suplementados e reforçados por processos informais de consulta entre as instâncias Executivas e os parlamentares, assim como pela interação entre assessores legislativos e pela burocracia do serviço exterior⁴⁴. Não raro, demandas por informação por parte dos parlamentares, por exemplo, são supridas pelas lideranças governamentais via meios convencionais de comunicação, sendo prescindível a convocação rotineira de autoridades para tanto.

2.2 A fase preparatória do processo negociador da ALCA (1994-1998)

Deflagrado na I Cúpula das Américas, em dezembro de 1994, o processo negociador da ALCA estruturou-se de forma gradativa, visto que na ocasião do lançamento da proposta de integração não havia sido apresentado pelo governo dos EUA nenhuma definição prévia sobre sua agenda, formato ou conteúdo. O diálogo intergovernamental a respeito da ALCA, após o encontro de Miami, foi marcado, sobretudo, pela discussão sobre procedimentos, ou seja, sobre a forma e a orientação que as negociações deveriam assumir e seguir. Ainda não se tinha uma idéia clara se a ALCA consistiria em uma ampliação da NAFTA, ou se a iniciativa comportaria negociações mais abrangentes para além dos objetivos comerciais, prescindindo da adoção de bases ou molduras predefinidas. Questões relacionadas à concertação de posições entre os países nos foros multilaterais de comércio, bem como da possibilidade de preservação de acordos bilaterais ou sub-regionais de comércio no interior da ALCA, foram também imediatamente levantadas após o encontro de Miami, no debate sobre a viabilidade da integração comercial do continente.

Com a finalidade de se alcançar um modo por meio do qual as questões supracitadas pudessem ser equacionadas, os 34 chefes de Estado presentes em Miami determinaram, por intermédio de um Plano de Ação, que seus respectivos ministros de comércio ou responsáveis por esta área assumissem a tarefa de adotar medidas concretas com vistas ao estabelecimento da ALCA. Assim, ao longo das reuniões ministeriais ocorridas a partir de 1995, foram desenvolvido trabalhos em prol do aperfeiçoamento dos procedimentos e ado-

⁴⁴ CÉSAR, Susan E. M. “O Congresso Nacional...” *op. cit.*, p. 22-3.

ção de princípios que deveriam nortear as negociações formais, cuja previsão de lançamento realizar-se-ia na II Cúpula das Américas, em Santiago, Chile⁴⁵.

Dentre as reuniões aludidas, a de Belo Horizonte, ocorrida em maio de 1997, de acordo com Celso Lafer, consistiu no marco mais importante da fase preparatória da ALCA, por ter apresentado três importantes parâmetros a serem obedecidos pelo processo: primeiro, foi definido que a ALCA não se tratava da adesão dos países latino-americanos e caribenhos à NAFTA; segundo, de que o processo negociador adotaria o princípio do “single undertaking”, ou seja, a negociação só poderia ser concluída quando todos os pontos por ela previstos tivessem sido acordados. E, por fim, foi estabelecido que processos de integração de maior profundidade, como o Mercosul, seriam preservados no âmbito da área de livre comércio interamericana⁴⁶.

O segundo marco mais importante da fase preparatória, ainda segundo Celso Lafer, ocorreu na IV Reunião Ministerial de San José, em março de 1998. Nesta reunião, foi definida a estrutura das negociações, ou seja, um organograma composto de instâncias negociadoras e não-negociadoras necessárias à organização do processo. Entre suas disposições, foi previsto a ocorrência de reuniões ministeriais ao menos uma vez a cada dezoito meses.

Nessa mesma oportunidade, foi criado o Comitê de Negociações Comerciais (CNC), no nível de Vice-Ministros, cuja responsabilidade consistia em orientar o trabalho dos grupos de negociação e de decidir sobre a arquitetura geral do acordo e assuntos institucionais, devendo reunir-se não menos do que duas vezes ao ano. O CNC comportou nove grupos de negociação específicos em seu interior, a saber: a) acesso a mercados; b) investimentos; c) serviços; d) compras governamentais; e) solução de controvérsias; f) agricultura; g) direitos de propriedade intelectual; h) subsídios, antidumping e medidas compensatórias; e i) políticas de concorrência. Os cargos de presidente e de vice-presidente de cada um dos grupos negociadores deveria respeitar o equilíbrio geográfico entre os países. Vale também destacar, nesta ocasião, a criação de instâncias especiais, como o Grupo Consulti-

⁴⁵ Conforme estipulado pela Declaração da III Reunião de Ministros de Comércio das Américas, ocorrida na cidade de Belo Horizonte, em maio de 1997.

⁴⁶ COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. Ata da 27ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da 41ª Reunião da Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília: Senado Federal, 2001. Vigevani e Mariano recordam também que, em Belo Horizonte, outros importantes princípios foram também estabelecidos, tais como: a) a adoção de um sistema de tomada de decisões por consenso; b) a aceitação da compatibilidade da ALCA com as regras negociadas no âmbito da OMC; c) o reconhecimento das fragilidades das economias menores e a necessidade de fornecer condições econômicas e oportunidades que possibilitem sua participação na ALCA; d) reconhecimento da necessidade de se criar uma secretaria administrativa; e) a concordância em torno da definição do ano de 2005 como data-limite para a conclusão das negociações. VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. “ALCA. O gigante...”, *op. cit.*, p. 45-6.

vo sobre economias menores, o Comitê Conjunto de Especialistas Governamentais e do Setor Privado em Comércio Eletrônico e o Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação Política da Sociedade Civil.

Face a tais movimentos, pôde-se observar que a estrutura negociadora concebida para se erigir a ALCA se empreendia por esforços notadamente intergovernamentais e se orientava, sobretudo, para a consecução de objetivos comerciais e de acesso a mercados, a prescindir da participação dos parlamentares dos países americanos, por exemplo, na sua construção e aperfeiçoamento. Até aqui, conforme pudemos constatar, não havia sido sequer considerada a possibilidade de se criar mecanismos por meio dos quais essa classe política pudesse fazer uso para acompanhar ou intervir no curso das negociações.

Pode-se afirmar que a reunião de San José, juntamente com a reunião de Belo Horizonte, foi uma das mais importantes reuniões ministeriais da ALCA durante a fase preparatória, em virtude de ter-se alcançado, nesta oportunidade, o refinamento dos procedimentos negociadores e

“(...) reafirmados todos os princípios estabelecidos nas reuniões anteriores que deveriam reger as negociações da ALCA. Com isso, princípios, objetivos e prazos ganharam precisão, conferindo mais credibilidade ao processo, que passou a ser incorporado às rotinas de cada um dos órgãos nacionais envolvidos nas negociações”⁴⁷.

Celso Lafer chamou a atenção para a importância da participação brasileira no processo de elaboração das normas negociadoras da ALCA, ocorrida na reunião de San José. O ministro destacou que, na ocasião, foi discutido temas de vital importância para as exportações nacionais, como as regras aplicáveis em investigações de dumping e de subsídios no plano interamericano⁴⁸.

Por sua vez, Tullo Vigevani e Marcelo Passini Mariano consideram que a busca por uma maior envolvimento nas pré-negociações sobre a ALCA, por parte do governo brasileiro, iniciou-se a partir da III Reunião de Ministros, ocorrida na cidade de Belo Horizonte, em maio de 1997. A reunião subsequente, realizada em San José, acentuou ainda mais o interesse brasileiro por participar das discussões acerca da ALCA, uma vez que, nesta ocasião, foi assumida a responsabilidade, por parte do Brasil, em co-presidir o processo nego-

⁴⁷ VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. “ALCA. O gigante...”, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁸ SENADO FEDERAL. Ata da 27ª reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da 41ª reunião da Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 17 de outubro de 2001.

ciador da ALCA, juntamente com os EUA, entre novembro de 2002 a dezembro de 2004, fase em que se previa a conclusão das negociações.

A postura de não-comprometimento por parte dos negociadores brasileiros com relação à ALCA, observada durante parte da fase preparatória, apoiava-se sobretudo na constatação de que o governo norte-americano não dispunha do *fast-track*, ou via rápida, para negociar a proposta com o respaldo de seu Congresso. Contudo, o reconhecimento de que as discussões oficiais sobre a implementação do projeto não deixaram de avançar, em virtude da ausência da referida autorização legislativa, contribuiu para que o governo brasileiro viesse a repensar seu comportamento frente à intensificação do diálogo pela integração comercial do continente, fato demonstrado pelo interesse de vários países latino-americanos, à época, pela questão. A possibilidade de concretização futura deste projeto, sem a participação do país em sua formulação e construção, poderia ocasionar consideráveis prejuízos aos seus interesses estratégicos.

Um importante acontecimento, ocorrido em novembro de 1997, veio a facilitar consideravelmente a barganha entre o Brasil e os EUA, em particular, durante a II Cúpula das Américas, em abril de 1998, no Chile. O Congresso dos EUA, em 1997, havia negado ao presidente Bill Clinton, pela primeira vez, a concessão do *fast-track* relativo à ALCA. Os negociadores norte-americanos ansiavam pela aprovação do mandato negociador para que pudessem fornecer maior consistência e credibilidade às suas propostas, na ocasião da II Cúpula. Deste modo, aberta a perspectiva de protelação do processo, ensejada, em grande medida, pela negação do *fast-track*, os EUA viram-se na necessidade de efetuar concessões para que se pudesse de fato prolongar as tratativas acerca da ALCA. Entre tais concessões, os EUA vieram a aceitar, sem maiores resistências, as três principais exigências brasileiras para assegurar a viabilidade do projeto: primeiro, a adoção do princípio do *single undertaking*; segundo, do princípio dos *building blocks*, em que a Alca deveria resultar de um processo de negociação que viesse a respeitar os demais processos de integração preexistentes, preservando suas especificidades; e, por fim, um cronograma que previsse a realização das negociações sobre acesso a mercados durante a fase final do processo.

A aceitação consensual desses três pontos, enquanto princípios a partir dos quais as negociações formais desenvolver-se-iam, atendeu de modo significativo às pretensões brasileiras à época, interessadas, sobretudo em preservar a integridade do Mercosul e aprofundar as discussões referentes a regras antidumping e eliminação de barreiras não-tarifárias ao comércio. Deste modo, ao ver suas principais exigências atendidas durante a II Cúpula,

o Brasil passava a assumir de fato sua condição de participante ativo no processo negociador do projeto (ainda que de forma conflituosa), em contraste com o descomprometimento ou pouco interesse demonstrados em parte da fase preparatória.

2.2.1 Considerações sobre o discurso político e a análise do posicionamento dos senadores

Antes de nos dedicarmos a examinar o apanhamento taquigráfico dos pronunciamentos dos senadores, julgamos oportuno apresentar o *quantum* destas declamações, bem como tecer considerações sobre facetas da teorização acerca da linguagem, pensamento e ação políticos. No quadro abaixo, apontamos a quantidade de transcrições de pronunciamentos em que o tema ALCA fora abordado ao menos uma vez em cada um deles, ao longo da fase preparatória.

PRONUNCIAMENTOS DOS SENADORES SOBRE A ALCA DURANTE A FASE PREPARATÓRIA⁴⁹

Ano	Quantidade	Porcentagem
1994*	0	0 %
1995	1	3,44 %
1996	1	3,44 %
1997	23	79,31 %
1998**	4	13,79 %
Total	29	100 %

* A partir de 9 de dezembro deste ano.

** Até o dia 19 de abril deste ano, inclusive.

Fonte: elaboração do autor com base em dados levantados por intermédio do sistema de busca do *site* do Senado Federal.

Significativamente, observa-se a incidência de um maior número de pronunciamentos que mencionam a ALCA no ano de 1997, constatação que será mais bem abordada a seguir. Quanto ao modo como os senadores se posicionaram frente ao assunto, entre a pri-

⁴⁹ Os pronunciamentos em referência foram identificados a partir da detecção das seguintes palavras-chave em seus respectivos conteúdos: “alca”, “área de livre comércio das américas”, “integração continental” e “integração hemisférica”.

meira e à segunda Cúpula das Américas, interessa-nos mais bem analisar dois fatores em particular: a) a visão dos senadores quanto à conveniência ou não de se implementar a ALCA; e b) a sua subsequente opinião quanto ao papel que os congressistas deveriam exercer no contexto negociador da iniciativa de integração.

Julgamos oportuno e necessário salientar neste momento que a análise dos apanhamentos taquigráficos dos pronunciamentos não se estruturou a partir do emprego de concepções teóricas ou metodológicas inscritas no amplo espectro da Teoria Social do Discurso. Todavia, algumas reflexões de pensadores desta área, como as de Patrick Charaudeau⁵⁰, em particular, revelaram-se sobremodo úteis ao desenvolvimento de nosso trabalho. Com relação a este ponto, destacamos duas contribuições fornecidas por esse autor. São elas: 1) o conceito de “Máscara” por ele elaborado; e 2) suas considerações sobre a imbricação da ação e do discurso políticos.

Ao definir o discurso político como o lugar de um jogo de máscaras, Charaudeau emprega o conceito de máscara como “símbolo da identificação, a ponto de nela se confundirem o ser e o parecer, a pessoa e o personagem, tal como no teatro grego”. Assim, no ato da linguagem, o enunciador usa a imagem que acha mais conveniente para convencer o seu interlocutor, e este por sua vez, ao tentar interpretar a mensagem recebida, pode fazer uso de outra máscara tentando, da melhor forma possível, influenciar o primeiro enunciador. Para o autor, tais máscaras constituiriam o ser presente, não necessariamente falsas ou enganosas, mas o próprio ser em sua verdade da troca em uma situação determinada, constituindo uma identidade em relação ao outro. Assim, para Charaudeau, toda palavra pronunciada no campo político nunca “deve ser tomada ao pé da letra, numa transparência ingênua, mas como resultado de uma estratégia cujo enunciador nem sempre é soberano”⁵¹. Dado o exposto, a presente Dissertação procurou analisar cada pronunciamento parlamentar à luz das circunstâncias ou condicionalidades específicas que influenciaram a sua produção, a desconsiderar sua validade para outro momento senão para aquele em que fora engendrado. Conforme observaremos posteriormente, o processo negociador da ALCA apresentou, ao longo de suas etapas, nuances ou peculiaridades que influíram decisivamente sobre o posicionamento dos congressistas frente à conveniência do projeto para o País, além de orientarem a elaboração das estratégias de convencimento ou de pressão dos par-

⁵⁰ CHARAUDEAU, Patrick. Discurso Político. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

⁵¹ Idem, “Prólogo”.

lamentares em prol da ampliação de sua participação, por exemplo, nas negociações referentes à formação da referida área de livre-comércio.

Por fim, a segunda contribuição de Charaudeau por nós destacada refere-se à imbricação, por ele identificada, entre a ação e o discurso políticos. O autor afirma que, apesar do discurso político não exaurir todo o conceito político, não há política sem discurso, por ser este parte constitutiva daquela. A linguagem, neste contexto, motiva a ação e lhe fornece uma orientação, além de lhe conferir um sentido. A política depende da ação e se inscreve de modo constitutivo nas relações de influência social, e a linguagem, em virtude do fenômeno de circulação dos discursos, é o que permite que se constituam espaços de discussão, de persuasão e de sedução nos quais se elaboram o pensamento e a ação políticos. Deste modo, para Charaudeau, a ação política e o discurso político estão indissociavelmente ligados, o que justifica pelo mesmo raciocínio o estudo político pelo discurso⁵². Visto por este aspecto, os pronunciamentos transcritos, por exemplo, constituem-se de fato importantes fontes a partir das quais podemos tentar deduzir ou apreender a ação política dos congressistas brasileiros no que tange à sua postura com relação à ALCA.

A) A visão do Senado Federal quanto à conveniência de se implementar ou não a ALCA

De acordo com as informações deduzidas do montante de pronunciamentos, pôde-se detectar um aumento expressivo de referências à ALCA nos discursos dos senadores a partir do ano de 1997. Antes disto, pudemos identificar apenas algumas raras menções sobre o assunto, não tendo havido maior interesse por debatê-lo de forma mais direta e pormenorizada. Contudo, a partir da previsão da realização da III Reunião Ministerial sobre a ALCA no Brasil, na cidade de Belo Horizonte, em maio de 1997, a questão assumiu maior peso em importância para os senadores, que passaram a demonstrar maior interesse pela discussão em torno da conveniência ou não da instalação de uma área de livre comércio interamericana, enquanto instrumento a ser colocado em prol do progresso dos países americanos, entre os quais, obviamente, o Brasil está incluído.

No que concerne a esse ponto, a análise dos discursos levantados por nós, entre dezembro de 1994 e abril de 1998, deixa claro que, para a maioria dos senadores, o estabe-

⁵² Idem, p. 39.

lecimento da ALCA colocava-se como algo irreversível ou inevitável. A questão central para os senadores, neste momento, consistia em debater qual seria a melhor forma de negociar a proposta, de modo a atender os interesses do Brasil e dos países latino-americanos envolvidos. Não foi detectado nenhum discurso onde se defendeu categoricamente a rejeição da idéia pela criação de uma área de livre comércio continental, ou se recomendou a suspensão do diálogo em torno da materialização do projeto de integração.

Dentre as condições para se negociar adequadamente a ALCA, pudemos constatar três grandes preocupações identificadas nos discursos dos senadores, ao longo da fase preparatória. Primeiro, a necessidade de se preservar e fortalecer os esquemas de integração sub-regionais ora existentes (como o Mercosul), devendo à futura ALCA comportá-los de forma harmoniosa e sem prejuízos ao seu processo de consolidação. Segundo, o prazo previsto para se concluir as negociações. E, terceiro, a necessidade de se alcançar uma solução em prol da eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias levantadas pelos EUA contra vários produtos brasileiros⁵³.

Em praticamente todos os discursos, pode-se atestar, de forma direta ou indireta, uma clara defesa por parte dos senadores pelo Mercosul, cuja preservação e fortalecimento fora visto por tais parlamentares, em larga medida, como uma prioridade a ser adotada pelo Brasil em matéria de política externa de integração regional. Temia-se, sobretudo, a desintegração do bloco sub-regional no interior da futura Área de Livre Comércio das Américas, devido notadamente à ansiedade demonstrada pelos negociadores norte-americanos, à época, em acelerar os trabalhos em prol do estabelecimento da ALCA para antes do ano de 2005.

O senador Gilberto Miranda (PFL-AM), 1º vice-líder do seu partido no Senado⁵⁴, ao apontar o Mercosul como pedra fundamental na estratégia concebida pelo Brasil para viabilizar sua inserção internacional, salientou que

“Após decorridos somente seis anos desde a assinatura do Tratado de Assunção, a corrente de comércio entre os quatro países signatários já aumentou quase quatro vezes. Passou de ridículos 3 bilhões e 64 milhões de dólares em 1990 para mais de 12 bilhões de dólares no ano passado. É claro, ainda há muito espaço para que essas trocas comerciais cresçam bastante”⁵⁵.

⁵³ Vale destacar que não houve sequer um pronunciamento em que pelo menos uma destas quatro preocupações não tivesse sido levantada.

⁵⁴ PFL, PMDB, PSDB e PTB compuseram a coalizão de partidos que apoiou o governo FHC, durante o seu primeiro mandato. Mais informações no Anexo II desta Dissertação.

⁵⁵ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 09 de abril de 1997.

O referido senador, em sua exposição pelo fortalecimento do Mercosul, também ressalta a relevância da iniciativa para a elevação da competitividade industrial brasileira.

“É importante notar que o comércio intra-MERCOSUL favorece o desenvolvimento, em solo sul-americano, de indústrias que agregam alto valor a seu produto, o que dificilmente seria alcançado, por exemplo, caso o Brasil optasse por se associar ao Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (o NAFTA). Um dado é eloqüente a esse respeito: mais de 50% das exportações brasileiras destinadas ao MERCOSUL e mais de 25% das importações brasileiras dele provenientes referem-se a produtos do setor químico e do setor de material de transporte e de bens de capital. Ora, caso ingressássemos no NAFTA ou, o que dá na mesma, investíssemos na rápida formação da ALCA, ao contrário do que tem sido a posição brasileira, provavelmente haveria um processo de desindustrialização de nossa economia, uma vez que sabemos não ter condições de competir com os Estados Unidos nos setores de tecnologia mais avançada”⁵⁶.

Assim, Gilberto Miranda defendeu que caso o Brasil concordasse com a aceleração da formação da ALCA, ou optasse por aderir de imediato à NAFTA, estaria o país deixando de explorar valiosas oportunidades proporcionadas pelo Mercosul, seja pela possibilidade de se incrementar ainda mais as trocas comerciais entre os países do Cone Sul, seja pela expectativa de ganho de maiores níveis de competitividade, por parte das indústrias brasileiras, ao operarem em condições privilegiadas no interior do bloco sub-regional.

Outro pronunciamento que também reforçou a defesa pela preservação do Mercosul, embora não evocando necessariamente argumentos de teor comercial ou econômico, foi feito pelo senador Mauro Miranda (PMDB-GO), ao abordar a necessidade dos países do Mercosul coordenarem suas posições na defesa de interesses comuns nos foros negociadores da ALCA. Demonstrando preocupação não somente com relação às pretensões norte-americanas em acelerar as negociações em prol da obliteração das tarifas comerciais dos países da região, mas também manifestando apreensão pela forma desinteressada com que os EUA se dispunham a debater a eliminação das barreiras não-tarifárias erguidas por este país contra diversos produtos latino-americanos, o senador chegou à conclusão que

“(…) o Brasil e os outros países do Mercosul devem negociar em bloco, no âmbito da Alca, resistindo à pressão dos EUA para acelerar o acordo e inverter a ordem das prioridades temáticas na negociação. Os membros do Mercosul devem, primeiramente, consolidar-se como bloco e deixar para uma etapa final a negociação para reduzir tarifas, ao contrário do que propõem os EUA, que preferem iniciar a liberalização comercial já a partir de março de 1998, quando haverá em Santiago do Chile o encontro da Cúpula das Américas”⁵⁷.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 12 de março de 1997.

Além de reconhecer e enaltecer a relevância econômica e comercial do Mercosul para o Brasil, os senadores também não ignoravam a serventia do bloco enquanto um instrumento político a ser usado na defesa dos interesses estratégicos de seus países-membros. Assim, ao declamar pela integridade do Mercosul diante da ALCA, os senadores tinham em mente não apenas assegurar a preservação de uma importante zona de influência comercial do país, mas, sobretudo, garantir a preservação de uma plataforma sub-regional por meio da qual o Brasil e seus sócios pudessem fortalecer suas posições e aumentar seu poder de barganha em negociações internacionais de maior vulto.

Considerações importantes sobre esse aspecto foram apresentadas pelo Requerimento nº 330 de 1997, de autoria do senador Pedro Simon (PMDB-RS), cujo conteúdo expressava a preocupação da Casa quanto à possibilidade da ALCA vir a ser conformada em detrimento da consolidação do Mercosul. Elaborada a título de orientação a ser transmitida aos representantes do Senado na III Reunião Ministerial de Belo Horizonte, o referido Requerimento, aprovado em caráter de urgência pelo Plenário do Senado, alegava que

“O MERCOSUL é (...) para o Brasil, de importância fundamental para balizar a participação do País nas discussões das etapas definidas no cronograma de implantação da ALCA. Portanto, consolidar o MERCOSUL é tarefa cuja importância extrapola os limites que definem os objetivos propostos na integração do Cone Sul. Ele se constitui no marco referencial para que o País possa maximizar suas vantagens comparativas nas discussões sobre a integração das Américas. Isso, sem macular o cronograma, anteriormente definido, para a implantação da ALCA”⁵⁸.

Assim, Pedro Simon, apesar de louvar o mérito das discussões levantadas em Belo Horizonte, deixa claro os termos a partir dos quais a ALCA deveria ser negociada pelo governo brasileiro: prioridade a ser dada ao fortalecimento do Mercosul e manutenção do prazo inicialmente previsto para se concluir as negociações sobre a ALCA. O senador defendia que a antecipação das negociações para antes de 2005 poderia, sobretudo, prejudicar o processo de integração do Cone Sul, ainda em fase de consolidação.

Muito se debateu no senado sobre o prazo previsto para se finalizar as negociações acerca da ALCA, fator já apontado anteriormente como a segunda maior preocupação dos senadores com relação ao tema ALCA. O senador Jéfferson Péres (PSDB-AM), então 5º vice-líder de seu partido no Senado, ao solicitar um aparte no pronunciamento de seu colega Ney Suassuna (PMDB-PB), sintetizou em grande medida o pensamento da Casa, ao referir-se sobre a questão. De acordo com o senador Péres,

⁵⁸ Ver Requerimento nº 330, de autoria do senador Pedro Simon (PMDB-RS). In: DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Quarta-feira, 14 de maio de 1997, p. 9550.

“(...) a longo prazo, será inevitável a criação da ALCA e a instituição de um mercado comum de todas as Américas. Obviamente, não podemos ir com precipitação; se fôssemos com a pressa que deseja o governo americano, evidentemente, ficaríamos em desvantagem, dada à enorme desproporção de pujança econômica entre a NAFTA, o Brasil e o restante das Américas, principalmente entre os Estados Unidos e a América Latina. Creio que, ao invés de 2005 ser a data final, como desejam os americanos, deve ser, talvez, até a data inicial de um longo processo de negociação; posição, aliás, que adota o Governo brasileiro em consonância com os demais membros do Mercosul”⁵⁹.

Ao acrescentar que o processo de integração deveria ser feito com concessões mútuas, e também destacando a importância dos EUA suspenderem suas restrições à entrada de produtos brasileiros em solo norte-americano, o senador Pères deixou claro a necessidade das negociações comportarem concessões mútuas, sem as quais não seria possível alcançar uma negociação que atendesse aos interesses brasileiros.

Ney Suassuna, ao dar continuidade ao seu pronunciamento, após o aparte de Pères, aborda de forma mais específica algumas consequências que a ALCA acarretaria ao Brasil, caso fosse negociada de modo acelerado e segundo as prioridades de negociação colocados pelos negociadores norte-americanos. Em sua fala, o referido senador demonstrou preocupação com os efeitos que esta possibilidade pudesse trazer em especial ao setor de serviços do país, cujo desempenho, segundo o parlamentar, era responsável pela geração de mais de 50% da geração do PIB nacional. Assim, Suassuna cogitou que negociar prematuramente a abertura deste setor seria o equivalente a

“(...) quebrar a espinha dorsal da economia brasileira, com a invasão de prestadores de serviços americanos, sem que o nosso mercado tivesse tempo de se equipar para enfrentar a concorrência. Ao Brasil só interessa discutir os temas propostos como iniciais pelos Estados Unidos no fim do processo de integração, às vésperas do ano 2005”⁶⁰.

O senador em referência também salientou o contraste existente entre o interesse dos EUA em negociar a abertura do setor supracitado e sua indisposição para discutir seriamente outros temas, tais como sua política de subsídios, que provocava distorções competitivas no plano da concorrência internacional entre produtos agrícolas norte-americanos e brasileiros.

Com relação aos entraves ao livre comércio interamericano, sobretudo entre o Brasil e os EUA, uma questão foi também debatida de forma interessada pelos senadores, cuja solução condicionava em larga medida o avanço das negociações referentes à ALCA. Tra-

⁵⁹ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 30 de abril de 1997.

⁶⁰ Idem.

ta-se da existência de barreiras tarifárias e não-tarifárias levantadas pelos EUA contra determinados produtos que o Brasil exportava com reconhecida qualidade internacional, e da indisposição, por parte de Washington, em negociar sua suspensão com a mesma agilidade com que se dispunham a tratar de outros temas de seu interesse.

O senador José Serra (PSDB-SP), ao discursar sobre esse assunto, ofereceu-nos uma consistente justificativa em prol da defesa de um acordo sobre a eliminação das restrições em questão, como condição necessária para se viabilizar a formação da ALCA. José Serra recorda que

“(…) a política de abertura comercial brasileira, do mesmo modo que em outros países latinoamericanos, foi eminentemente unilateral - ou seja, não foi acompanhada por um alívio das restrições dos principais mercados consumidores, localizados nos países desenvolvidos da OCDE. Hoje, essas restrições representam precisamente um dos obstáculos principais à velocidade de implementação da ALCA”⁶¹.

Em conformidade com a posição adotada pelo governo brasileiro à época, o senador pelo Estado de São Paulo ainda acrescenta:

“Com razão, o governo brasileiro argumenta que a implantação do livre comércio nas Américas exige, numa primeira etapa, a eliminação (total ou substancial) das barreiras não tarifárias impostas pelos Estados Unidos sobre as exportações do Brasil e de outros países e que contrariam os princípios da OMC. Ou seja, tal remoção seria feita sem concessões do nosso lado, simplesmente porque elas já foram feitas - as tarifas estão baixas e os controles quantitativos foram eliminados. A prova de efetividade dessa abertura é que o déficit comercial do Brasil com os Estados Unidos passou a crescer rapidamente”⁶².

Dando continuidade ao seu discurso, José Serra elencou ainda quatorze exemplos de restrições tarifárias e não-tarifárias ao comércio colocadas pelos EUA às suas importações, fato que prejudicava sobremaneira os interesses brasileiros. Em um esforço de síntese, assim elencamos as aludidas restrições:

1. Quotas tarifárias, aplicáveis a numerosas exportações de alimentos brasileiros, entre eles, produtos lácteos, tabaco, atum, produtos que contêm álcool etílico ou açúcar;
2. Barreiras sanitárias e fitossanitárias, aplicáveis à importação de carne bovina e suína, bem como da maioria das frutas e vegetais brasileiros.
3. Tributação do suco de laranja brasileiro em quase 9 dólares por litro;
4. Não-figuração do Brasil no sistema de preferências norte-americano, que concede isenção de tarifas aos países latinoamericanos e caribenhos exportadores de açúcar;
5. Tarifação do etanol brasileiro aumentada;
6. Restrição às importações de têxteis, inclusive os oriundos do Brasil;

⁶¹ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 15 de maio de 1997.

⁶² Idem.

7. Tarifação elevada de produtos originários do Brasil (calçados, artigos de couro, fumo, têxteis e produtos siderúrgicos);
8. Prática de subsídios aplicada à sua produção agrícola nacional, com o intuito de fortalecê-la no âmbito da concorrência internacional (algo que afetava, principalmente, as exportações brasileiras de frango e óleo de soja);
9. Aplicação de procedimentos "antidumping" e direitos compensatórios de caráter questionável;
10. Estipulação de exigências para que o Brasil viesse a adotar equipamentos que evitassem pescar tartaruguinhas, juntamente com camarões;
11. Distinção feita pelos EUA entre gasolina doméstica e importada, fato contestado pelo Brasil e pela Venezuela no âmbito da OMC;
12. Dificuldades de acesso ao mercado de compras governamentais norte-americano, devido aos termos do "Buy American Act";
13. Discriminação praticada contra bancos estrangeiros que pretendem operar como bancos comerciais nos EUA; e
14. Limitações para investimentos estrangeiros em telecomunicações (limitados a 20 ou 25 por cento do capital das empresas) e companhias aéreas norte-americanas (limitados a 49 por cento do capital), além de se proibir a prática de cabotagem por navios construídos ou reconstruídos fora dos EUA⁶³.

Ao apresentar as informações supracitadas em Plenário, levantadas, junto ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), José Serra deixou claro que a liberalização do comércio hemisférico deveria prever, em sua primeira etapa, a ampliação do acesso aos mercados mediante a eliminação de restrições quantitativas e barreiras comerciais não tarifárias. A decisão sobre as reformas tarifárias dos países latino-americanos, segundo José Serra, deveria ser discutida em uma etapa posterior, visto o considerável grau de abertura já existente em seus respectivos mercados.

Vale realçar também o pronunciamento do senador Júlio Campos (PFL-MT), então 5º vice-líder de seu partido no Senado, por fornecer um exemplo claro da procedência dos argumentos defendidos por José Serra. Ao reproduzir em plenário as inquietudes manifestadas pelos produtores nacionais, em função do país ter promovido uma significativa abertura de sua economia ao exterior sem reclamar contrapartidas à altura, Júlio de Campos, respaldado pela posição adotada pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) assim declamou:

“Os agricultores brasileiros vêm nas negociações preliminares do Itamaraty, visando ao estabelecimento da ALCA, uma oportunidade de corrigir distorções que têm prejudicado sua atividade. Argumentam os dirigentes da CNA que esse é o momento oportuno para exigir, especialmente dos Estados Unidos e do Canadá, uma contrapartida às facilidades oferecidas por nosso País”⁶⁴.

⁶³ Idem.

⁶⁴ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 11 de maio de 1998.

Face a tais considerações, o parlamentar recomendou ao governo brasileiro adotar uma postura mais agressiva no âmbito das pré-negociações acerca da ALCA. Salientou ainda que o setor agrícola brasileiro, em virtude de competitividade, poderia vir a se desenvolver de forma excepcional caso houvesse uma substancial redução das barreiras ao livre comércio por parte dos principais mercados mundiais, como, por exemplo, os EUA e o Canadá.

Em conformidade com as posições assumidas por seus colegas José Serra e Júlio de Campos, o senador oposicionista Eduardo Suplicy (PT-SP)⁶⁵ justificou a necessidade dos EUA reduzirem suas restrições às importações brasileiras, em função das vantagens e benefícios que os norte-americanos já vinham colhendo com a ampla abertura comercial promovida pelo país. De acordo com o parlamentar

“Nos anos 90, o Brasil engajou-se, de forma improvisada, numa abertura unilateral às importações. Fez muitas concessões e nada obteve em troca. Além disso, introduziu com o Plano Real uma política de valorização cambial, que penaliza as exportações e estimula indevidamente as importações. Nesse contexto, não há como ingressar em nova etapa de abertura às importações no âmbito da Alca, a menos que os Estados Unidos façam concessões importantes na diminuição de barreiras às importações do Brasil. Caso contrário, o nosso desequilíbrio comercial, que já é exagerado, inclusive com os Estados Unidos, aumentaria ainda mais, colocando em risco a posição internacional do País”⁶⁶.

O senador Suplicy chamou ainda a atenção a respeito da amplitude da agenda da ALCA, cuja pauta comportava ainda uma série de outros temas, entre eles, liberdade de comércio de serviços, regras comuns relativas a investimentos diretos estrangeiros, regras comuns para defesa da concorrência, regras para compras governamentais e proteção à propriedade intelectual. Suplicy criticou ainda o fato de Washington não incluir qualquer referência à livre circulação de pessoas e de trabalhadores no interior das Américas, ponto reiteradamente levantado pelo parlamentar em boa parte de seus discursos.

Ademais, julgamos válido, nesta oportunidade, destacar outras questões referentes à ALCA que foram também debatidas pelos senadores, embora com menor recorrência e ênfase. São eles: a) o reconhecimento de que o processo negociador da ALCA deveria contemplar não somente a discussão sobre temas comerciais, mas também assistenciais, como forma de oferecer aos países despreparados estímulos ou incentivos para que pudessem se ajustar à ALCA e promoverem seu desenvolvimento; b) a necessidade do governo dos EUA obter de seu Congresso o mandato negociador ou autoridade legislativa para que pu-

⁶⁵ O PT constituiu-se em um partido de oposição durante os dois mandatos do presidente FHC. Ver respectivamente os Boletins do DIAP nº 10, de outubro de 1994, e o nº 98, de outubro de 1998.

⁶⁶ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 16 de outubro de 1997.

desse fornecer maior consistência às suas propostas; e c) a necessidade dos EUA, principalmente, repensar sua postura de manter Cuba fora das negociações em prol da formação da ALCA.

B) A posição dos senadores quanto ao papel a ser exercido pelos parlamentares no contexto negociador da ALCA

Ilustrado o modo como os senadores se posicionaram frente à conveniência em torno da implementação da ALCA, bem como da subsequente adesão do Brasil ao projeto, importa-nos agora abordar a posição de tais parlamentares quanto ao papel a ser desempenhado pelo Senado e pelo Congresso Nacional, como um todo, no contexto das negociações concernentes à ALCA.

A análise dos discursos promovidos durante a fase pré-negociadora da ALCA revelou-nos que os senadores demonstraram interesse em acompanhar e também participar do andamento do processo para a integração continental, embora na condição de observadores. Vale salientar que não foi constatado, na fala dos senadores brasileiros, nenhuma demanda pela inclusão de uma instância ou espaço de atuação legislativa no interior da estrutura negociadora da ALCA. Até a realização da II Cúpula das Américas, no Chile, em 1998, a preocupação dos senadores quanto ao desempenho de seu papel resumiu-se, na prática, em monitorar o comportamento das autoridades executivas frente ao tratamento dado à questão, algo que foi evidenciado com o envio de uma Comissão Temporária do Senado à III Reunião de Ministros, ocorrida em Belo Horizonte, em maio de 1997.

O senador Francelino Pereira (PFL-MG), 2º vice-líder do seu partido no Senado, ao apresentar Requerimento solicitando a designação e o envio desta Comissão supracitada, discursou sobre a necessidade do Senado Federal procurar intensificar seu envolvimento com questões internacionais de maior vulto, destacando a ALCA como um importante exemplo. Assim, de acordo com o parlamentar

“No que diz respeito a esta Casa, temos aprovado todos os acordos internacionais e regionais de comércio firmados pelo Governo brasileiro. Além disso, temos participado diretamente, por intermédio da Comissão de Relações Exteriores, das discussões que constroem a posição brasileira dos eventos mais importantes. Nada mais natural, portanto, que o Senado tenha uma ativa participa-

ção nos encontros de Belo Horizonte. Poderá por intermédio de uma Comissão representativa, que certamente terá o ensejo de oferecer sua valiosa contribuição ao êxito da iniciativa”⁶⁷.

Em concordância com a solicitação contida no Requerimento do senador Francelino Pereira, o senador Ney Suassuna reforçou o apelo para que o Senado dedicasse maior atenção ao tema ALCA, em função das implicações deste projeto para o futuro do país. Desta forma, segundo o senador

“(…) o Senado Federal não pode ficar alheio a esse processo vital para o porvir de nossa Nação. Temos o papel constitucional da aprovação definitiva de acordos internacionais negociados pelo Governo brasileiro. Cumpre-nos, por conseguinte, acompanhar as negociações e aparelharmo-nos para apreciar, tempestivamente, o teor dos acordos que vierem a ser assinados pelo Brasil”⁶⁸.

Mesmo demonstrando confiança na posição “firme e altaneira”⁶⁹ assumida pelo governo brasileiro com relação à ALCA, que esperava ser mantida e respaldada pelo Congresso Nacional, Ney Suassuna não deixou de salientar a necessidade do Parlamento vir a intensificar seu interesse pela questão, cujo mérito caberia à instituição, mais cedo ou mais tarde, apreciar e deliberar de forma definitiva.

Entrementes, uma questão levantada pelas pré-negociações da ALCA veio também a fomentar reflexões no Senado Federal quanto ao papel a ser exercido pela Casa no âmbito da produção da política externa, particularmente no plano da política externa de comércio exterior. Trata-se da importância assumida pelo *fast-track* no cenário da política interna e da política externa norte-americana. O *fast-track* é um mecanismo por meio do qual o Senado dos EUA estabelece os termos a serem respeitados pelo governo norte-americano, quando este se propõe a entabular acordos comerciais, em especial, com outros países ou blocos de nações. Sem esta autoridade legislativa, o governo dos EUA corre o risco de não ter suas posições inteiramente respaldadas por seu Congresso, ao concluir acordos e tratados referentes a comércio exterior. Em suma, a ausência desta concessão limitava em muito a credibilidade e a consistência das propostas lançadas pelos negociadores norte-americanos, principalmente com relação à ALCA, em virtude da magnitude do projeto.

O senador Eduardo Suplicy (PT-SP), ao abordar o tema ALCA em um de seus discursos, destacou o peso em relevância do Congresso dos EUA no âmbito da formulação da política externa daquele país. Nesta oportunidade, o senador foi enfático ao apontar

⁶⁷ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 24 de março de 1997.

⁶⁸ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 30 de março de 1997.

⁶⁹ Idem.

“(…) a enorme diferença entre o papel que o Congresso dos EUA desempenha em negociações internacionais como a da Alca e a virtual ausência do nosso Congresso. No caso brasileiro, tudo funciona como se houvesse fast track em caráter permanente, concedida sem reflexão e sem discussão”⁷⁰.

Ao defender uma participação mais ativa, por parte do Congresso Nacional, nas negociações externas de decisiva importância para o futuro do país, o senador Suplicy argumentou ainda que a inexistência de um mecanismo semelhante no arcabouço jurídico brasileiro fragiliza a atuação dos representantes nacionais em foros negociadores externos. Para Suplicy

“Sem ter que efetivamente prestar contas ao Congresso, sem ter a obrigação de negociar previamente de forma explícita e transparente um mandato negociador, os nossos representantes em entendimentos internacionais terminam ficando mais vulneráveis a pressões externas, especialmente quando se defrontam com os interesses de países mais poderosos. O Congresso brasileiro precisa observar com mais cuidado a forma como o Congresso dos Estados Unidos está debatendo e interferindo na questão da Alca para aperfeiçoar e reforçar os seus próprios métodos de participação e intervenção em negociações internacionais”⁷¹.

Considerações semelhantes foram tecidas também pelo senador Lúdio Coelho (PSDB-MS), na ocasião em que esteve presente na reunião das quatro seções parlamentares do Mercosul, em Washington, que contou também com a presença de membros das comissões de relações exteriores da Câmara e do Senado dos EUA. Ao discursar sobre o encontro, cuja temática se referia à ALCA e também ao Mercosul, o referido parlamentar constatou que o Senado brasileiro

“(…) tem se limitado à honrosa atribuição de aprovar acordos e indicações de embaixadores, mas pouco ou nenhuma influência tem exercido sobre o encaminhamento da política externa do nosso País. Considero que é necessária uma participação mais efetiva do Senado brasileiro no encaminhamento da política externa do nosso País. Nos Estados Unidos, a Comissão de Relações Exteriores do Senado é fortíssima, pois exerce influência direta sobre os rumos da política externa”⁷².

Ao salientar também a ausência do Senado no âmbito da formulação e da condução da política externa nacional, Lúdio Coelho forneceu um exemplo prático aos seus colegas, ao apontar a assinatura de um pré-acordo entre o Brasil e as nações andinas, ocorrida à época, sem que o Congresso Nacional houvesse sido previamente informado a respeito.

⁷⁰ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 22 de maio de 1997.

⁷¹ Idem.

⁷² SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 17 de abril de 1997.

2.2.2 Considerações sobre a fase preparatória

À luz da análise dos pronunciamentos selecionados por nossa pesquisa, julgamos procedente afirmar que os senadores não demonstraram indiferença ou apatia pelo tema ALCA, ao longo da fase preparatória do processo. Pelo contrário, vários deles manifestaram-se de forma atenta e interessada pela questão, notadamente a partir de 1997, ano em que o país veio a sediar a III Reunião Ministerial, na cidade de Belo Horizonte.

Embora as discussões ocorridas durante a fase pré-negociadora do acordo tenham se restringido, em larga medida, à formulação de procedimentos e princípios por meio dos quais as negociações formais deveriam orientar-se, o Senado não deixou de expressar seu interesse e preocupação quanto à questão. A constatada ausência e não-previsão de instâncias ou mecanismos de participação parlamentares no interior do processo negociador, em sua fase preparatória, não desestimulou ou senadores brasileiros de manifestarem interesse em monitorar os diálogos pela integração comercial do continente.

Dentre os discursos, conforme já assinalamos, não identificamos nenhuma demanda apresentada por parlamentares direcionada à destinação ou criação de um espaço institucional, por parte dos negociadores da ALCA, para que os parlamentares pudessem exercer alguma influência sobre o processo. Da mesma forma, não foram identificadas críticas contundentes à atuação do governo no âmbito do diálogo pela formação da ALCA. Constatamos apenas algumas poucas recomendações e alertas feitos pelos senadores da oposição às autoridades executivas nacionais, para que não viessem a aceitar os termos colocados, à época, pelos negociadores norte-americanos em referência à ALCA. De uma forma geral, pudemos evidenciar, por meio da leitura dos discursos, uma clara sintonia entre o pensamento dominante dos senadores e a posições oficial do Poder Executivo quanto ao tratamento mais adequado a ser dado ao assunto.

Exemplo desta convergência de posições pode ser demonstrada no pronunciamento do senador oposicionista Eduardo Suplicy, ao fazer um registro positivo, no Plenário do Senado, da performance do governo brasileiro na III Reunião Ministerial de Belo Horizonte. Nesta oportunidade, o senador observou que

“(…) como Senador da Oposição, sei reconhecer quando há aspectos positivos na ação do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A reunião relativa à eventual formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, recém-concluída em Belo Horizonte, parece ter produzido bons resultados para o

Brasil e os demais países do Mercosul. Pelo menos é o que sugerem os relatos a respeito da reunião, publicados em toda a imprensa nacional”⁷³.

O senador ressalta também que a postura brasileira adotada em Belo Horizonte não é apenas respaldada pelo Parlamento, mas também por importantes segmentos sociais e econômicos da sociedade brasileira. Segundo Suplicy

“As posições defendidas pelo Governo brasileiro, de cautela na condução do processo de entendimentos, de defesa de uma abordagem gradualista e de insistência na necessidade de que novas medidas de abertura venham acompanhadas de contrapartidas por parte dos nossos parceiros comerciais, receberam apoio do setor empresarial, dos trabalhadores - inclusive do próprio Vicente Paula da Silva, Presidente da CUT, que opinou no sentido do que aqui estou registrando - e da opinião pública em geral. Com muitos setores da economia ainda traumatizados pela abertura unilateral às importações, implementada por sucessivos governos brasileiros desde o final dos anos 80, e pelos efeitos adversos da significativa e persistente apreciação da taxa cambial, é natural que houvesse grande preocupação no País com os riscos associados a uma nova etapa de rápida abertura comercial, a ser realizada como resultado das negociações da Alca”⁷⁴.

Desta forma, pode-se de fato constatar que, ao longo da fase preparatória, o apoio dado pelos senadores à política externa praticada pelo governo não consistiu em abdicar de seu interesse por buscar, ao seu próprio modo, acompanhar de forma atenta a evolução do processo. De forma prática, isto pôde ser evidenciado não somente pelo envio de uma Comissão Externa à III Reunião Ministerial, mas também pela viagem feita pelo senador Lúdio Coelho e por toda Seção Nacional da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul até Washington, com o objetivo de dialogar com as instâncias legislativas norte-americanas a respeito da implementação da ALCA.

Em suma, as críticas feitas pelos parlamentares à ALCA destinavam-se notadamente à forma com que o governo dos EUA almejava implementá-la, não propriamente à idéia de se alcançar a integração comercial do continente ou ao modo como o governo brasileiro se comportava frente à questão. Ao demonstrarem suas inquietudes a respeito da ALCA, principalmente após a previsão da realização da III Reunião de Ministros no país, os senadores buscaram enfatizar, em especial, a necessidade do Parlamento vir a acompanhar e a levantar informações sobre a evolução das tratativas, cujo desfecho futuro, na forma de um acordo, haveriam certamente de apreciar e deliberar, de acordo com a percepção dominante à época.

⁷³ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 22 de maio de 1997.

⁷⁴ Idem.

2.3 O lançamento das negociações e a discussão da agenda (1998 a 2002)

Com a realização da II Cúpula das Américas, no Chile, os 34 países participantes do processo de criação e construção da ALCA reiteraram seu interesse pela integração comercial do continente, e assim concordam em lançar (e não necessariamente em iniciar) a fase propriamente negociadora do projeto, após efetuarem uma ampla e detalhada avaliação de todos as suas disposições. De um modo geral, operou-se, nesta oportunidade, a consolidação – e não modificação – dos pontos já previamente acordado nas reuniões anteriores, não apenas com relação a temas de ordem comercial, mas também nas esferas educacional, política, financeira, judicial, energética, saúde, tecnológica, ambiental e de infraestrutura, dentre outros.

A Declaração Final da II Cúpula, apesar de salientar a importância dos pontos supracitados – sobretudo da educação – nos esforços para se alcançar o desenvolvimento político, social, cultural e econômico dos povos americanos, não previu a criação de nenhuma política assistencial mais robusta, sendo somente evocada neste aspecto a participação de alguns organismos internacionais – como o BID, OEA e a Cepal – para fornecer apoio técnico e financeiro em favor dos países mais desfavorecidos. Consolidava-se na ocasião a idéia de uma ALCA a ser empreendida com esforços de cada uma das nações do continente, cabendo notadamente aos seus governos a responsabilidade por torná-la factível com medidas a serem implementadas em seus respectivos planos domésticos. Ademais, fora anunciada pela Declaração Final a manutenção do prazo-limite para a conclusão das negociações, ou seja, previa-se o desfecho do processo negociador no mais tardar até 2005. Em contrapartida, o Plano de Ação da referida Cúpula estipulou a consecução de progressos concretos nas negociações até o ano 2000, em que se esperava o estabelecimento de medidas específicas de facilitação de negócios a serem adotadas até o final do século.

Ressalta-se, por outro lado, que o governo de Bill Clinton não havia conseguido até então a aprovação do *fast-track*, em uma clara demonstração da resistência do Congresso dos EUA em apoiar as ações de seu presidente no âmbito das negociações sobre a ALCA. Os congressistas temiam que determinados setores comerciais norte-americanos, como o agrícola, por exemplo, pudessem vir a sofrer sérios prejuízos com a concorrência de produtos mais competitivos oriundos dos demais países americanos. Deste modo, na ocasião da II Cúpula, o presidente Clinton, sem o respaldo dos congressistas de seu país, encontrava-se em uma posição fragilizada para reivindicar a aceleração da implementação da ALCA.

Não obstante, uma vez colocada em marcha as negociações formais e estabelecidas as condições para sua realização, o processo pela formação da ALCA passava a assumir feições cada vez mais consistentes. Na V Reunião de Ministros, ocorrida na cidade canadense de Toronto em novembro de 1999, operou-se uma verificação da estrutura institucional desse processo, ocasião em que foram consolidados os nove grupos negociadores já previamente instituídos, e também de algumas instâncias não-negociadoras, ou seja, o Grupo Consultivo sobre Economias Menores, o Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil e o Comitê Conjunto de Especialistas do Governo e do Setor Privado em Comércio Eletrônico, além da Secretaria administrativa localizada em Miami. Observou-se também, nesta oportunidade, uma evolução dos trabalhos dos grupos negociadores, entre os quais a elaboração dos primeiros esboços de possíveis capítulos de um acordo para a criação da ALCA. A respectiva Declaração desta Reunião determinou, inclusive, o aprimoramento destes textos pelo CNC (Grupo de Negociação Comercial), com vistas a alcançar um entendimento, principalmente sobre seus pontos de discordância na subsequente reunião ministerial a ser realizada na Argentina, em abril de 2001⁷⁵.

Entrementes, a V Reunião Ministerial revelou também a distância entre os responsáveis pela condução das negociações e dos representantes dos segmentos sociais dos países americanos, como os sindicatos e outras organizações não-governamentais. O Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil (CRG), instância responsável por promover a interação entre as duas esferas, revelava-se insuficiente enquanto instrumento a partir do qual entidades do meio civil das Américas pudessem exercer alguma influência sobre o processo negociador. Primeiro, em função dos debates promovidos pelo referido Comitê não exercerem um significativo impacto nas decisões das instâncias negociadoras. Segundo, pelo fato das contribuições ou críticas destinadas ao processo só poderem ser encaminhadas mediante mensagem escrita, direcionada ao Comitê de Representantes. Tais medidas deram origem a questionamentos mais contundentes sobre a transparência do processo, a destacar ainda o fato de que os trabalhos elaborados pelos grupos negociadores, por exemplo, ainda não haviam sido disponibilizados ao público.

Em parte devido à pressões oriundas não somente de segmentos sociais, mas também de grupos parlamentares americanos, em prol de uma maior visibilidade a ser conferida pelo processo negociador, os ministros presentes na VI Reunião concordaram em tornar pública a minuta do tratado constitutivo da ALCA. Alcançou-se também uma decisão com

⁷⁵ VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. "ALCA. O gigante...", *op. cit.*, p 55.

relação aos prazos a serem cumpridos, havendo os ministros recomendado a conclusão das negociações até janeiro de 2005, para que a instalação da área de livre comércio pudesse ser implementada até, no máximo, em dezembro de 2005. A delimitação deste prazo deveu-se, sobretudo, à necessidade de cada governo americano submeter o futuro tratado à apreciação de seus respectivos Paramentos, cabendo a eles decidir sobre sua aprovação ou não.

Vigevani e Mariano salientam ainda que, em Buenos Aires, houve uma intensa discussão acerca da possibilidade de se antecipar da instalação da Alca já em 2003, questão que já havia sido também levantada, segundo os autores, na Cúpula de Santiago, de modo informal. Autoridades chilenas presentes na capital argentina, com o apoio dos EUA e do Canadá, cogitaram a implementação das decisões já acertadas e já apoiadas pela unanimidade dos países. Contudo, a idéia não prosperou, em função da prevalência do princípio do *single undertaking* entre os países restantes, que condicionava a execução das medidas acordadas à consecução de um acordo sobre todos os pontos de divergência⁷⁶.

Duas semanas após o desfecho da VI Reunião, ainda no mês de abril de 2001, foi realizada em Québec, Canadá, a III Cúpula das Américas. O Plano de Ação, de modo análogo ao produzido pela II Cúpula, reafirmou os princípios orientadores das negociações relativas ao comércio e tratou também de um leque variado de temas. São eles: estabilidade democrática no continente; gestão governamental; mídia e comunicação; corrupção; direitos humanos; segurança; telecomunicações; transportes; meio ambiente; migração; ciência e tecnologia e educação. Com relação à transparência do processo, fora respaldada a decisão tomada em âmbito ministerial acerca da divulgação da minuta da ALCA, o que veio de fato a ocorrer com a publicação do referido documento na página eletrônica oficial da ALCA, em 3 de julho de 2001. Os pontos da minuta onde não havia sido alcançada uma resolução pelos negociadores foram colocados entre colchetes. Houve também concordância, em nível intergovernamental, a respeito da delimitação dos prazos para se concluir as negociações.

Contudo, apesar de alcançado o consenso com relação aos prazos e quanto à legitimidade do processo, a percepção cada vez mais clara da resistência, principalmente norteamericana, em negociar determinados pontos desfavoráveis aos seus interesses, não deixou de provocar reações de cautela – e até mesmo de inconformidade – em algumas autorida-

⁷⁶ Idem, p. 71.

des governamentais presentes na III Cúpula. Na ocasião do pronunciamento de abertura deste evento, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que a Alca seria bem-vinda

- I. se efetivamente fosse o caminho para regras compartilhadas sobre anti-dumping;
- II. se reduzisse as barreiras não-tarifárias;
- III. se evitasse a distorção protecionista das boas regras sanitárias;
- IV. se, ao proteger a propriedade intelectual, promovesse ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos; e
- V. se fosse além da Rodada Uruguai e corrigisse as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola⁷⁷.

O presidente acrescentou ainda que caso a ALCA não atendesse a tais pontos, seria não somente irrelevante, como, “na pior das hipóteses, indesejável”. Para reforçar sua preocupação, Cardoso citou o protesto movido naquela ocasião pela população canadense, nas ruas de Québec, que manifestava sua oposição ao acordo.

Sobre a posição assumida pelo presidente brasileiro na III Cúpula, Albuquerque (2003) salienta que havia sido a primeira vez que o governo brasileiro apresentava claramente sua preferência por uma agenda negociadora que não se restringisse apenas à estipulação de prazos. Cardoso, nesta oportunidade, defendeu a imposição de um limite ao protecionismo dos EUA, maior abertura de setores do mercado deste país para produtos brasileiros de elevada competitividade, o estabelecimento de padrões mínimos para se negociar a proteção de direitos humanos, aos direitos sociais, à competição, políticas compensatórias e condições para que setores produtivos mais frágeis pudessem paulatinamente se ajustar à ALCA⁷⁸.

Na Cúpula canadense, pôde-se constatar uma significativa mudança na postura da política externa brasileira com relação à ALCA, até então marcadamente preocupada em protelar, mediante conflitos ou pela defesa de certos princípios negociadores, a consumação de uma negociação que julgavam, em grande medida, danosa e inevitável. Em Québec, foram apresentadas pelo presidente Cardoso as condições para que a ALCA pudesse de fato vir a se tornar uma realidade, dentro do quadro de inevitabilidade de sua instalação que se presumia à época⁷⁹. Assim, o governo brasileiro passou a dedicar sua atenção mais a

⁷⁷ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Brasília: Casa Civil. Secretaria de Administração. Diretoria de Gestão de Pessoas. Coordenação – Geral de Documentação e Informação. Coordenação de Biblioteca, 20 de abril de 2001.

⁷⁸ Ver ALBUQUERQUE, José A. G. “A Alca na Política...”, *op. cit.*, p. 57.

⁷⁹ A propósito da presumida inevitabilidade da instalação da ALCA, Paulo Nogueira Batista Júnior afirma que “o interessante nessa maneira de argumentar é que ela explora habilmente uma vulnerabilidade bem característica da psicologia brasileira: o pânico de ficar isolado”. Contudo, o autor considera que esta linha de

discutir as condições negociadoras por meio das quais a ALCA deveria ser de fato implementada, do que simplesmente se debruçar sobre o melhor prazo a ser definido para se concluir as negociações.

Dois fatores podem ser elencados como majoritariamente responsáveis pela mudança de postura da política externa brasileira. A primeira pôde ser evidenciada pelo fato de grande parte do empresariado brasileiro perceber que inexistem prejuízos exclusivamente unilaterais em negociações multilaterais. Vários setores produtivos do país só teriam a ganhar com uma efetiva redução de barreiras tarifárias e não tarifárias por parte dos EUA. A resistência destes setores nacionais veio a diminuir também após perceberem que a redução das tarifas de importação, por parte do Brasil, poderia vir a beneficiá-los não apenas com a diminuição do custo da compra de insumos importados, mas também com o estabelecimento de possíveis políticas governamentais voltadas à promoção do alívio tributário, do crédito subsidiado ou de estímulos à modernização. No que tange ao segundo fator, pode-se também afirmar que o impasse observado em outras negociações multilaterais (como as do Gatt/OMC, do Mercosul, do Mercosul com a UE e do Mercosul com a ALADI) aumentaram o peso em relevância das negociações para a ALCA, cujo processo ainda se encontrava em andamento⁸⁰.

Entre a realização da III Cúpula até o término do ano de 2001, não poderíamos deixar de mencionar a ocorrência de um acontecimento internacional de grande relevância, cujo impacto veio não somente a exercer alguma influência sobre os rumos da ALCA, mas também sobre outros processos de negociação multilaterais. Trata-se do atentado às Torres Gêmeas ocorrido na cidade norte-americana de Nova Iorque, ocorrido na data de 11 de setembro.

Não sendo nossa intenção debruçarmos sobre a análise das causas e das consequências da série de atentados ocorrido nos EUA nessa ocasião, julgamos necessário apenas destacar o peso deste episódio para o agravamento da vulnerabilidade e da instabilidade do sistema internacional contemporâneo. Os atos promovidos por grupos ditos terroristas contra os EUA tornaram evidente a elevada capacidade operacional, logística e bélica de tais grupos, com ramificações ou células espalhadas em diferentes regiões do planeta. Face a esta comprovação, os EUA viram-se na necessidade de aprofundar seus vínculos cooperativos com os demais países, não só em termos militares e de segurança, mas também nas

argumentação, embora seja política e psicologicamente eficaz, não resiste a um mínimo de reflexão. Ver BATISTA JÚNIOR, Paulo N. "A Alca...", *op. cit.*, p. 267-293.

⁸⁰ ALBUQUERQUE, José A. G. "A Alca na Política...", *op. cit.*, p. 58.

áreas financeiras e comercial. Prova disso pôde ser constatada, na prática, com o apelo feito pelo chefe do *Federal Reserve Bank* aos presidentes dos bancos centrais das principais economias do mundo, para que cooperassem no trabalho em prol da estabilização do dólar, no que foi atendido⁸¹.

Outra demonstração em favor da cooperação internacional deu-se com a disposição norte-americana em realizar concessões na esfera do comércio exterior, e com isso tornar, em grande medida, exequível a realização da IV Conferência Ministerial da OMC, em Doha, Catar (mais conhecida como Primeira Rodada de Doha), no mês de novembro de 2001. O referido evento promoveu o lançamento das negociações de uma agenda ampla e ambiciosa, que veio a superar, inclusive, a cobertura de temas da Rodada Uruguai, tida como a mais complexa negociação da história do GATT⁸². Em termos gerais, esta Conferência lançou expectativas muito positivas quanto aos EUA virem de fato a colocar em discussão a efetiva obliteração de suas barreiras tarifárias e não-tarifárias a determinados produtos, sobretudo os agrícolas, que países como o Brasil já demonstravam expressiva competitividade. Esta expectativa criada abriu novas perspectivas quanto ao êxito das negociações sobre a ALCA, cujo avanço e implementação também se encontrava condicionado, em larga medida, ao equacionamento da questão envolvendo barreiras e entraves ao livre comércio colocadas pelos EUA.

Contudo, o otimismo demonstrado pelo Brasil com as expectativas positivas projetadas pela Primeira Rodada de Doha, ao final de 2001, veio de fato a diminuir principalmente em função de duas atitudes unilaterais tomadas pelos EUA, logo no primeiro semestre de 2002. A primeira atitude consistiu na aprovação da *Farm Security and Rural Investment Act* – mais conhecida como *Farm Bill* – em maio de 2002, cuja entrada em vigor deveria ocorrer ainda em setembro do mesmo ano. Por intermédio desta lei, o governo norte-americano dava continuidade à sua tradicional política de subsidiar e apoiar internamente seus produtores agrícolas, disponibilizando para este setor recursos da ordem de US\$ 190 bilhões, ao longo de dez anos. A segunda atitude deu-se com a elevação das tarifas de importações sobre produtos siderúrgicos brasileiros, fato que veio a ocasionar não somente

⁸¹ Idem, p. 61.

⁸² MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Comércio exterior. Rodada Doha. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=373>.

certo desgaste nas relações comerciais bilaterais, mas também reforçar as críticas oriundas de determinados segmentos sociais e políticos brasileiros contrários à formação da Alca⁸³.

De acordo com José Augusto Guilhon Albuquerque, a aplicação de tais medidas protecionistas, em especial a *Farm Bill*, consistiu em uma tática conduzida pelo *United States Trade Representative (USTR)*⁸⁴ para facilitar a obtenção do *Fast Track* (rebatizado na gestão Bush por *Trade Promotion Authority* ou TPA) concernente à ALCA. Pensava as autoridades executivas norte-americanas que, uma vez assegurada a proteção prévia dos setores mais frágeis e de baixa competitividade da economia do país, poderiam então ver ampliadas suas chances de conseguirem a concessão negociadora de seu Congresso, o que veio a ocorrer de fato em agosto de 2002⁸⁵. Apesar da obtenção da TPA ter sido considerada uma vitória da administração republicana frente à sua predecessora democrata, que em oito anos não logrou êxito algum nesta empreitada, o referido mandato não transferiu poderes extensivos ao Executivo. A autorização legislativa, além de obrigar os negociadores norte-americanos a consultar o Congresso quando da negociação de questões consideradas sensíveis, estabelecia também certas condicionalidades que foram recebidas de forma negativa por alguns países latino-americanos⁸⁶.

Ao longo do segundo semestre de 2002, outros fatores também contribuíram para tornar menos críveis a possibilidade da ALCA vir de fato a se concretizar. Trata-se da vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais brasileiras de 2002, que à época assumia publicamente, em sintonia com seus aliados políticos, sindicais e empresariais, sua

⁸³ Ver BERALDO, Antônio D. “O desafio da integração agrícola nas negociações da Alca” e LOHBAUER, Christian. “Alca: uma perspectiva dos desafios do Brasil”. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do. SANCHEZ, Michelle R (Orgs.). “O Brasil e...”, *op. cit.*, p. 306 e 249.

⁸⁴ “Nos Estados Unidos, o *Office of the United States Trade Representative (USTR)* é o órgão governamental responsável pela condução de negociações de tratados de comércio, pela elaboração da política de comércio exterior e da política de investimentos externos diretos. Como agência responsável pelo incremento do comércio exterior, o USTR está sujeito a pressões diversas e proximamente ligadas aos interesses das grandes empresas do setor produtivo”. Conforme RAMOS, Gustavo H. C. *A Alca e a articulação de movimentos sociais no Brasil e nos Estados Unidos: Contestação, mobilização e construção de um modelo alternativo de integração continental*. Brasília: Universidade de Brasília. Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, 2004, p. 117.

⁸⁵ ALBUQUERQUE, José A. G. “A Alca na Política...”, *op. cit.*, p. 63.

⁸⁶ “Dentre as condicionalidades impostas, incluem-se a necessidade de promover o respeito aos direitos dos trabalhadores e das crianças, em conformidade com padrões estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a garantia de que políticas de comércio visem proteger e preservar o meio ambiente. Trata-se de dois dos mais controversos temas de comércio, antagonizados por países desenvolvidos, incentivadoras dessas cláusulas, e países em desenvolvimento, que denunciam como promotoras da discriminação. Na Alca, os governos latino-americanos têm rejeitado a inclusão de cláusulas desses temas, temendo que países mais desenvolvidos venham a exigir padrões de meio ambiente e trabalho possíveis de cumprimento, para economias menos desenvolvidas. O governo brasileiro, entre outros, temem que estas cláusulas possam servir de pretexto para a aplicação de sanções comerciais, favorecendo indústrias dos países desenvolvidos e, conseqüentemente, prejudicando o desenvolvimento dos países latino-americanos”. Conforme RAMOS, Gustavo H. C. “A Alca e a articulação...”, *op. cit.*, p. 117.

clara oposição à integração comercial proposta pelos EUA. Tal constatação e suas possíveis implicações futuras não passaram despercebidas por Washington, frente principalmente ao fato de que caberia ao Brasil e aos EUA, segundo acordado em reuniões anteriores, a tarefa de co-presidirem o processo negociador da ALCA em sua etapa final, ou seja, entre novembro de 2002 até janeiro de 2005.

2.3.1 O posicionamento dos senadores em análise

Pudemos atestar, com base nos discursos senatoriais realizados entre o desfecho da II Cúpula até às vésperas da VII Reunião Ministerial, em novembro de 2002, novamente uma forte oscilação do interesse dos senadores em debater o tema ALCA. Proporcionalmente, assim como na fase preparatória anteriormente abordada por nós, a maioria dos pronunciamentos concentrou-se novamente em um determinado ano, embora tenha sido constatado um número nada desprezível de manifestações em outros. Ademais, de um modo geral, pôde-se verificar também, conforme as informações do quadro abaixo, um expressivo aumento do interesse dos senadores em debater o tema, em comparação ao constatado durante a fase preparatória. O número de discursos em que o tema ALCA havia sido abordado foi superado em três vezes, a denunciar claramente o gradativo aumento em importância que o Senado Federal passava a atribuir ao assunto.

PRONUNCIAMENTOS DOS SENADORES SOBRE A ALCA NO PERÍODO EM REFERÊNCIA

Ano	Pronunciamentos	Porcentagem
1998*	2	1,09 %
1999	2	2,19 %
2000	6	6,59 %
2001	60	65,93 %
2002**	22	24,17 %
Total	92	100 %

* A partir do dia 20 de abril deste ano.

** Até o dia 31 de outubro deste ano, inclusive.

Fonte: elaboração do autor com base em dados levantados por intermédio do sistema de busca do *site* do Senado Federal.

Para além das constatações em nível quantitativo, importa-nos agora analisar diretamente a maneira como os senadores se posicionaram frente ao assunto, a tomar como referência a) sua visão quanto à conveniência ou não de se implementar a ALCA; e b) o papel a ser exercido por eles, e pelos congressistas em geral, no contexto em que se realizavam as negociações da iniciativa em questão.

A) A visão do Senado Federal quanto à conveniência de se implementar ou não a ALCA

Uma vez inaugurada a fase negociadora da ALCA pela Cúpula de Santiago, as discussões sobre a adesão do Brasil ao projeto defendido pelos EUA tornaram-se paulatinamente cada vez mais densas e frequentes, não apenas no interior dos foros políticos nacionais e internacionais, mas também entre os vários segmentos sociais e econômicos do país.

No Senado Federal, entre abril de 1998 a outubro de 2002, pudemos verificar que, diferentemente da fase preparatória, não foi constatada a existência de um posicionamento hegemônico entre os senadores com relação à ALCA. Se anteriormente os senadores se dispuseram a analisar a proposta da ALCA sem, no entanto, criticá-la abertamente ou repudiá-la de antemão, nesta segunda fase se observa algo diferente, com a constatação de várias manifestações contrárias à iniciativa. Com isto, a implementação do projeto deixava de ser encarada predominantemente pelos senadores, à luz de seus pronunciamentos, como algo iminente ou inevitável, dadas as crescentes suspeitas lançadas sobre o escopo da proposta, após a fase preparatória.

Com relação a este aspecto, pudemos constatar que a posição dos senadores a respeito da conveniência de se criar ou não a ALCA fora grandemente afetada pela imbricação do tema com duas outras questões em especial. A primeira consistiu na verificação de uma série de contradições no plano comercial interamericano, a partir do ano de 2001. Por exemplo, ao mesmo tempo em que as negociações em prol da formação da ALCA avançavam, o Canadá e os EUA não hesitavam em adotar, respectivamente, medidas retaliativas e protecionistas contra produtos brasileiros. Quanto ao segundo fator, chamou a atenção da Casa Legislativa as dificuldades experimentadas pelo Mercosul a partir do ano de 1999, cujo agravamento se esperava acentuar drasticamente, na opinião de boa parte de seus membros, caso a ALCA viesse a ser de fato conformada. Ademais, debateu-se também no

Senado, com alguma ênfase, a questão sobre a definição dos prazos a serem respeitados para se consumar as negociações.

No que tange ao primeiro ponto, julgamos necessário abordar alguns episódios específicos no plano das relações comerciais entre Brasil-Canadá e Brasil-EUA, ocorridos a partir do início do século XXI, cujos desdobramentos e repercussão no país vieram a levantar dúvidas e incertezas quanto à capacidade da ALCA, uma vez conformada, fazer jus ao seu nome. Trata-se do embargo canadense à carne brasileira e também da aprovação de um pacote de restrições à importação de produtos siderúrgicos provenientes do Brasil.

No dia 02 de fevereiro de 2001, o governo canadense divulgou publicamente a proibição da importação de carne bovina brasileira, sob a alegação de que o rebanho brasileiro incorria em “risco teórico” de contaminação pela doença da Vaca Louca. Sem apresentar argumentos plausíveis para justificar sua acusação a um produto nacional de conhecida competitividade no exterior, a proibição veio a ocasionar contundentes reações das sociedades civil e política do Brasil⁸⁷. Causou indignação ao país a constatação (ainda que não reconhecido oficialmente pelas autoridades canadenses) de que a arbitrária decisão não havia sido tomada por razões de ordem técnica, mas por motivos associados à existência de um contencioso bilateral no campo da venda de aeronaves⁸⁸.

Na ocasião em que abordou o assunto, a senadora oposicionista Heloísa Helena (PT-AL), ao dirigir a palavra ao então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, presente no Plenário do Senado, teceu um comentário sobre a relevância do episódio enquanto um exemplo típico das contradições existentes no campo do comércio internacional. Assim, de acordo com a senadora,

⁸⁷ Exemplos de tais reações podem ser ilustrados por algumas atitudes tomadas no âmbito do Congresso Nacional, cujos membros conseguiram votar, com rapidez inédita, a suspensão de todos os oito acordos bilaterais entre Brasil e Canadá que estavam tramitando na Câmara e no Senado. Nesta oportunidade, foi providenciada a criação uma comissão parlamentar com a finalidade de levarem não só ao governo, mas também ao parlamento canadense, o descontentamento brasileiro pela instituição do embargo. Entrementes, em São Paulo, um grupo de proprietários de bares e restaurantes iniciou um boicote aos produtos canadenses. Nesta ocasião, foram lançados patos e bebidas no lixo, sendo também distribuídos adesivos com os dizeres “Este estabelecimento não comercializa produtos canadenses”. Ver Martins, Ivan e Provedello, Maysa. “Guerra é Guerra. FHC lança ultimato e o País é tomado por uma comoção anticanadense. Conflito pega fogo”. In: Istoé Dinheiro. Edição nº 181, 09 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/12277_GUERRA+E+GUERRA

⁸⁸ Esta constatação foi inclusive asseverada pela própria imprensa do Canadá, ao publicar várias reportagens, com declarações de técnicos e cientistas – entre eles uma alta funcionária do próprio Ministério da Saúde desse país –, que atribuíam à aplicação da medida proibitiva a questões de natureza “comercial”, e não “sanitária”. Mais informações sobre o episódio em SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 13 de março de 2001.

“Em relação a essa contenda com o Canadá, Sr. Ministro, devo dizer que considerei muito importante para o interesse público, para o interesse nacional, que ela existisse. Primeiro porque entendendo que a reação do Canadá foi arrogante, truculenta e intolerante. A arrogância o cegou a tal ponto que, talvez por imaginar a fragilidade da reação brasileira, teve uma ação de tanta truculência a qual acabou possibilitando a popularização do debate em torno do interesse público, do interesse nacional. Possibilitou também, na minha compreensão, a superação do que caracterizo uma farsa intelectual, que é a questão da simetria na globalização, a livre mobilidade de capitais, a força de trabalho, as mercadorias”⁸⁹.

Heloísa Helena acrescentou também que o acontecimento ensejou a ampliação do debate sobre contenciosos comerciais em que o país havia se envolvido, questão até então, segundo a opinião da senadora, mantida sob silêncio pelo governo. Neste íterim, para a congressista, o embargo canadense, além de instigar a participação popular na discussão, veio também a chamar a atenção do Congresso Nacional para o assunto.

O senador Eduardo Suplicy, então 1º vice-líder do Bloco de Oposição e também 1º vice-líder do Partido dos Trabalhadores no Senado, também evocou o embargo para ilustrar não somente as distorções da globalização econômica, mas também a necessidade de se operar uma ampla revisão das práticas liberalizantes implementadas pelo país, ao longo da década de noventa. Segundo o parlamentar,

“Esse lamentável fato evidencia as reais regras do comércio internacional, em que os documentos oficiais nem sempre demonstram as práticas comerciais dos países. Na economia brasileira, após um intenso e rápido processo de abertura comercial, começa a ganhar forma a percepção de que é o momento de se reavaliar esse processo e de redefinir a estratégia de inserção do País na nova ordem econômica internacional”⁹⁰.

Nesta reflexão lançada pelo senador Suplicy, pela reavaliação da melhor política de inserção internacional a ser adotada pelo país, em meio a um contexto global onde prevaleciam ainda a aplicação arbitrária de restrições e barreiras ao comércio, não parecia razoável ou adequado, por exemplo, estabelecer ou fixar prazos para se consumir negociações como as da ALCA, dado que a instalação deste projeto não implicaria necessariamente numa mudança de postura por parte dos países desenvolvidos. Para o parlamentar em questão

“(…) os recentes fatos envolvendo o Brasil, o Canadá e a OMC reforçam a posição nacional de que a formação da Área de Livre Comércio das Américas - Alca deve ser repensada e negociada com mais vagar e, se possível, adiada para além de 2005. Pois as relações comerciais entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento têm sido pautadas apenas pelo respeito aos direitos e interesses dos mais ricos, sendo ultrajadas as necessidades da sociedade dos países mais pobres”⁹¹.

⁸⁹ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 13 de março de 2001.

⁹⁰ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 13 de fevereiro de 2001.

⁹¹ Idem.

Deste modo, pôde-se verificar que o imbróglio canadense, apesar de solucionado em poucas semanas após seu vigoramento, veio a reduzir significativamente as expectativas quanto aos possíveis benefícios a serem auferidos, especialmente pelo Brasil, com a conformação da ALCA. A atitude unilateral canadense reafirmou as suspeitas brasileiras quanto à real capacidade do projeto de integração conseguir efetivamente, no futuro, viabilizar o livre comércio no âmbito das Américas, bem como conter o ímpeto protecionista dos seus dois países mais desenvolvidos. Em consideração a tais aspectos, o senador Sulpicy, em seu discurso, recomendou inclusive ao presidente Cardoso que reavaliasse sua ida à III Cúpula das Américas, a ser promovida na cidade canadense de Québec em abril do mesmo ano, caso não se evidenciasse a imediata suspensão do embargo em questão⁹².

Ademais, a reação do governo brasileiro frente ao episódio foi, em termos gerais, bem recebida pelo Parlamento. Romero Jucá (PSDB-RR)⁹³, então 1º vice-líder do governo no Senado, ao manifestar sua opinião quanto às justificativas exigidas pelo presidente Cardoso ao governo canadense, expressou em alguma medida o pensamento dominante da Casa com relação à questão, não sendo identificadas posições claramente críticas a respeito. Nas palavras do parlamentar

“Com essa posição adotada pelo Governo brasileiro e o Congresso Nacional, tenho certeza de que, primeiro, esse assunto será revertido, demonstrando que o Brasil agiu de forma correta e que o Canadá foi precipitado e irresponsável em fazer uma acusação como aquela”⁹⁴.

Acrescentou ainda o referido parlamentar que a decisão tomada pelo governo forneceria maior altivez ao país para lutar por seus interesses na esfera das negociações entre o Mercosul e os EUA, em prol da formação da ALCA, seja na elaboração de normas mais adequadas a serem adotadas pela proposta de integração, seja na definição dos prazos mais convenientes para a entrada de sua vigência.

Embora as políticas protecionistas e de restrição ao comércio adotadas por países ricos tenham sido frequentemente debatidas pelos senadores, principalmente ao abordarem a ALCA, houve momentos em tais debates se adensaram, por força de acontecimentos de grande repercussão internacional. Além do embargo canadense à carne brasileira, duas

⁹² Idem.

⁹³ PSDB, PFL, PMDB e PPB compuseram a coalizão de partidos que apoiaram o governo, durante o segundo mandato de FHC. Mais informações no Anexo II desta Dissertação.

⁹⁴ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 09 de fevereiro de 2001.

outras medidas de considerável repercussão, desta vez tomadas pelos EUA, vieram a estimular uma série de manifestações entre os senadores.

A primeira tratou da aplicação de sanções contra a importação de determinados produtos siderúrgicos nacionais, em fevereiro de 2002. Ao sobretaxá-los, os EUA deixavam claro sua intenção em limitar o acesso do aço estrangeiros em seu mercado, a favorecer assim sua própria produção.

Não obstante a medida houvesse sido aplicada em fevereiro de 2002, sua tramitação no Congresso norte-americano havia sido iniciada ao final de 2000, na Comissão de Comércio Exterior do Governo americano, fundamentadas em reivindicações provenientes da indústria siderúrgica localizada naquele País. Atento à tramitação da medida aos possíveis desdobramentos que sua aprovação poderia acarretar aos interesses brasileiros, o senador Ricardo Santos (PSDB-ES), em dezembro de 2001, apresentou e obteve a aprovação de uma Moção, na forma de um Requerimento, a ser enviada ao Governo e ao Congresso dos EUA, manifestando a preocupação do Senado quanto ao tratamento dado ao assunto pelas autoridades norte-americanas.

Alguns meses depois, na ocasião em que se manifestou sobre a decisão dos EUA pela aplicação das sanções, o senador Ricardo Santos fez referência à Moção supracitada, bem como às advertências por ela colocadas. Neste documento, o parlamentar evidenciou

“(...) a contradição do discurso liberalizante de lideranças daquele país sobre a necessidade de flexibilizarmos o fluxo de comércio entre as nações e a permanência de práticas protecionistas sempre que setores internos em desvantagem comparativa sofressem mais fortemente a concorrência internacional (...)”⁹⁵.

Assim, ao apontar a ambiguidade demonstrada pelos EUA, Ricardo Santos não deixou de enfatizar que as referidas medidas protecionistas certamente teriam conseqüências políticas negativas para o encaminhamento das gestões que visavam à conformação da Alca, dado a indisposição norte-americana em rever sua histórica postura protecionista⁹⁶.

O senador Paulo Artung (PSB-ES), também representante do estado do Espírito Santo, revelou também sua preocupação quanto à decisão pela aplicação das restrições ao aço, sobretudo pelos reflexos negativos que tal decisão poderia acarretar principalmente à

⁹⁵ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 05 de março de 2002.

⁹⁶ Vale destacar que esta contradição observada se constituiu no principal questionamento feito pelos senadores ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Sérgio Silva do Amaral, na ocasião em que foi convocado no Plenário do Senado, no dia 16 de abril de 2002, para fornecer esclarecimentos sobre a posição do governo a respeito do assunto.

economia capixaba, na qual a siderurgia desempenha um papel relevante. Assim, conforme o congressista

“No Espírito Santo, o comércio de aço contribui decisivamente para sua sustentação econômica. Ali está instalada a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), responsável por 20% da produção mundial de placas de aço. Abalos na produção e refluxos de exportação trarão consequências não só econômicas, mas também sociais, agravando ainda mais o atual quadro político e administrativo em meu Estado”⁹⁷.

Após discorrer em detalhes sobre o impacto a ser gerado pelas restrições impostas pelos EUA, não apenas no cenário nacional mas também no plano internacional, o senador Hartung, ao término de seu discurso, não apenas convocou os parlamentares a debaterem o assunto, como também previu que o episódio não poderia ser ignorado pelo processo negociador da ALCA. Assim, nas palavras do senador,

“(...) é preciso que o Congresso americano e o Presidente George W. Bush saibam que o Congresso Nacional reagirá contra qualquer restrição adicional à exportação do aço brasileiro. Os esforços até então realizados em prol de uma possível integração econômica continental estarão seriamente ameaçados. Se o protecionismo for a tônica, haverá mudanças em nossa disposição de negociar a criação da Alca”⁹⁸.

Paulo Hartung julgava que, da mesma forma que o Congresso dos EUA haviam imposto limites para as negociações do seu Presidente, o Congresso Nacional, em apoio à posição do Governo, não aceitaria um acordo no qual só o Brasil viesse a ceder. Não se poderia aceitar a conformação de uma iniciativa de integração regional que viesse a comportar, contraditoriamente, distorções ou entraves colocados ao próprio comércio entre seus membros.

Ademais, a atuação do governo no tratamento desta questão não encontrou oposição ou resistências mais firmes no Senado, uma vez que o governo brasileiro havia respondido prontamente às sanções, ao requerer não somente um maior equilíbrio das autoridades americanas, como também anunciando o encaminhamento de recurso à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em se tratando das dificuldades vividas pelo Mercosul em meio às negociações acerca da ALCA, pôde-se também verificar, no Senado, uma preocupação cada vez mais acentuada no que dizia respeito à integridade ou mesmo quanto ao futuro do Mercosul. Após uma fase de excepcional aumento do comércio intrazonal, que elevou-se de 4,1 bi-

⁹⁷ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 05 de março de 2002.

⁹⁸ Idem.

lhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997⁹⁹, a integração do Cone Sul, impactada pela sucessão de crises financeiras na Ásia e também pela moratória russa anunciada em agosto de 1998, sofreu uma inflexão entre o período posterior a 1998 até meados de 2001. A desvalorização da moeda brasileira ocorrida a partir de janeiro de 1999, somada ao regime de paridade do peso com relação ao dólar estabelecido pelo governo argentino, vieram a ocasionar distorções no comércio entre os dois países, a gerar conseqüentemente graves contenciosos comerciais bilaterais. A dificuldade em se alcançar uma solução a tais impasses veio a revelar, à época, a pouca capacidade do bloco em equacionar os problemas existentes em seu interior, bem como de concertar ações e atuar conjuntamente em prol da consecução de objetivos comuns.

Contudo, de uma forma quase unânime¹⁰⁰, o Senado manteve sua posição, a exemplo da fase preparatória, de atribuir ao Mercosul um papel-chave nos esforços pela integração e fortalecimento dos laços comerciais dos países sul-americanos, com vistas ao seu desenvolvimento comum. Segundo o senador Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR)

“(...) o Brasil, como a economia mais forte da região, deve servir de catalisador para que o Mercosul se transforme tão rápido quanto possível num mercado de integração de toda a América do Sul. A investida dos países do Mercosul no sentido de fortalecer seu bloco, seja entre os atuais quatro membros efetivos, seja pela conclusão da integração da Bolívia e do Chile, seja pela integração dos demais parceiros sul-americanos, é, certamente, a melhor estratégia para se criar um mercado suficientemente forte para o desenvolvimento socioeconômico das populações envolvidas”¹⁰¹.

No que tange às dificuldades apresentadas pelo Mercosul à época, cujo agravamento se cogitava com a conformação da ALCA, pôde-se constatar várias manifestações entre os senadores quanto à necessidade de se reerguer e robustecer o bloco sub-regional. Prevalceu o entendimento entre os senadores, constatado desde a fase preparatória, de que a consolidação da integração do Cone Sul se colocava como uma etapa necessária a ser concluída em direção à integração continental.

Na ocasião em que o presidente Cardoso viajou até Washington para se encontrar com o presidente Bush, em março de 2001, onde se supunha que ambos inevitavelmente abordariam o tema ALCA, o senador Pedro Simon apresentou e obteve a aprovação, pelo Senado, de uma manifestação de advertência dirigida ao presidente Cardoso, por meio de

⁹⁹ CERVO, Amado L. “História da Política...”, *op. cit.*, p. 484.

¹⁰⁰ Identificamos somente um pronunciamento em que foram tecidas críticas à participação do Brasil no Mercosul. Trata-se do discurso do senador Gerson Camata (PMDB-ES), realizado em 07 de dezembro de 2001 no Plenário do Senado.

¹⁰¹ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 16 de abril de 1999.

um Requerimento de sua autoria. Simon, nesta manifestação, recomendava ao Chefe do Poder Executivo que não aceitasse viabilizar a formação da ALCA sem antes consolidar o Mercosul. O senador temia que o presidente Cardoso pudesse ser persuadido com alguma proposta de seu homólogo em favor da antecipação da instalação da ALCA, e assim relegar a integração do Cone Sul. De acordo com suas próprias palavras, ao ser concluída a leitura de seu Requerimento,

“O que não podemos fazer é matar definitivamente a perspectiva do Mercosul e nos submetemos definitivamente, aceitando ser países-colônias, quintais dos Estados Unidos, onde eles poderão fazer o que bem entenderem, tratando isoladamente com cada um dos países. Imaginem V. Ex^{as}: se estabelecermos o livre comércio, se terminarem as fronteiras entre o Brasil e os Estados Unidos, eles vão fazer aqui o que quiserem”¹⁰².

Apesar de ter destinado duras críticas à hipótese da antecipação da ALCA, o senador Simon revelou a solidariedade do Senado para com a posição do governo brasileiro, que também não demonstrava disposição em concordar com a rápida implementação da iniciativa. A manifestação primou por recomendar ao presidente Cardoso que não viesse a ceder a possíveis pressões norte-americanas neste aspecto.

Manifestações mais duras feitas a respeito da nocividade da ALCA para o Mercosul foram levantadas pelo Roberto Requião (PMDB-PR), ferrenho crítico da gestão Cardoso e da própria ALCA, à época. Na oportunidade em que apresentou e solicitou a aprovação, no Plenário do Senado, de uma Moção de apoio¹⁰³ ao povo e ao governo da Argentina, em função da grave crise social, política e econômica vivida por este país em 2002, Roberto Requião responsabilizou em especial o Tesouro norte-americano e o Fundo Monetário Internacional (FMI) pela complexa situação vivida pelo principal parceiro do Brasil no Mercosul, cujo agravamento, em sua opinião, convinha aos interesses de Washington. Deste modo, na opinião do senador,

“(…) a atual conjuntura política e econômica argentina interessa aos Estados Unidos da América, pois o fracasso da democracia na Argentina, não importa a que custo, inclusive de prováveis vítimas inocentes no caso de uma revolta social que ponha o povo em conflito com as instituições democráticas, contribuirá, em definitivo, para a desmontagem do Mercosul, ao mesmo tempo em que facilitará a negociação para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA”.

Deste modo, na qualidade não só de senador, mas também de membro da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Requião requeria a solidariedade do governo brasileiro

¹⁰² Ver Requerimento nº 150, de 29 de março de 2001, de autoria do senador Pedro Simon.

¹⁰³ Ver Requerimento nº 223, de 26 de abril de 2002, de autoria do senador Roberto Requião.

e do Congresso Nacional brasileiro para que se mantivessem alerta sobre as duras consequências de o agravamento da crise argentina poderia causar ao país. Entre elas, segundo o senador, a desagregação do Mercosul e a imposição da ALCA.

Entretanto, outro ponto também abordado nos pronunciamentos sobre a conveniência ou não de se criar a ALCA consistiu no debate sobre as datas ou prazos a serem respeitados com vistas à operacionalização do projeto. A proximidade com o ano de 2005 e a expectativa criada em torno da conclusão das negociações do projeto até esta data – ou mesmo antes – causou apreensão em alguns senadores, dada a complexidade do assunto e a necessidade de se analisá-lo de forma mais aprofundada e cautelosa.

Em uma das oportunidades em que atendeu a uma convocação do Senado, o Ministro Celso Lafer foi interpelado pelos senadores para que manifestasse sua posição quanto à possibilidade, aventada em caráter não-oficial notadamente a partir de 2001, das negociações sobre a ALCA serem consumadas antes de 2005. Sobre este ponto, o Ministro assim respondeu:

“Quero assumir aqui, perante todos, o meu compromisso de, firmemente, resistir a qualquer antecipação das datas de conclusão da Alca, porque creio que, nesse sentido, estou defendendo o melhor do interesse nacional, um espaço de tempo de que todos necessitamos para nos situarmos diante desses problemas e dos seus desafios”¹⁰⁴.

Nesta oportunidade, o senador Pedro Simon (PMDB-RS) fez questão de também explicitar ao Ministro Lafer o entendimento dominante do Senado a respeito da hipótese da aceleração dos prazos, ao declamar que o Senado era “radicalmente contra o funcionamento imediato da Alca”¹⁰⁵.

Contudo, para além das possíveis consequências prejudiciais que a antecipação ou não da instalação da ALCA poderia provocar ao país, houve no Senado quem abordasse o tema ALCA de forma menos pessimista. O senador José Fogaça (PMDB-RS), ao pronunciar-se sobre o assunto no Plenário do Senado, mencionou os riscos que a adoção de uma postura de resistência à ALCA, pelo Brasil, poderia acarretar ao país. Assim, para o senador,

“A questão que se coloca para o Brasil, portanto, não é a de posicionar-se contra a Alca e nem de ver a Alca como território do demônio, da destruição, da hecatombe universal. O que o Bra-

¹⁰⁴ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 13 de março de 2001.

¹⁰⁵ Idem.

sil precisa se perguntar e definir, numa estratégia correta e adequada, é, primeiro, o que deseja negociar no âmbito da Alca; o que é fundamental negociar para que possamos realizar esse processo de integração de toda a América”¹⁰⁶.

Ao elencar em seguida os pontos cruciais que o Brasil deveria buscar solucionar para tornar interessante sua possível adesão à ALCA, o senador Fogaça propôs aos parlamentares a formulação do debate sobre a questão em termos de ganhos e oportunidades possíveis, ao invés de se discutir somente a respeito do prazo mais adequado para se alcançar um termo sobre o assunto. Em suas palavras

“Parece-me que o problema não é retardar. Obtidas as exigências brasileiras, na mesa de negociações, aí não há por que retardar. Não feitas as concessões por parte dos Estados Unidos às exigências brasileiras, aí também não há por que entrar na Alca. A questão não é o prazo; a questão é o que negociar e o que interessa ao Brasil. Efetivado o acordo, nos padrões e no modelo que interesse à economia brasileira, evidentemente que a questão do prazo passa a ser rigorosamente uma questão secundária”¹⁰⁷.

Uma vez adotando os parâmetros supracitados, José Fogaça acreditava ser possível para o Brasil ver a Alca não como um monstro, ou um obstáculo, mas como um desafio extremamente positivo para seu futuro. O verdadeiro dilema brasileiro para o senador não consistia necessariamente nas supostas ameaças identificadas na ALCA, mas na postura protelatória assumida pelos dirigentes políticos nacionais no trato dado à questão.

Abordadas as três principais questões levantadas pelos senadores ao abordarem a conveniência em torno da instalação ou não da ALCA, julgamos necessário também destacar outros três acontecimentos que também repercutiram no Senado. Trata-se da demissão do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães no Instituto de Pesquisas do Itamaraty, em abril de 2001, em função de seu posicionamento contrário à ALCA; da aprovação, pelos EUA, da *Farm Bill*, no primeiro semestre de 2002, e da concessão da TPA pelo Congresso norte-americano ao seu governo, evidenciada, por sua vez, no segundo semestre de 2002.

¹⁰⁶ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 11 de abril de 2001.

¹⁰⁷ Idem.

B) A posição dos senadores quanto ao papel a ser desempenhado pelo Congresso Nacional no contexto negociador da ALCA

Uma vez ilustrada a posição dos senadores a respeito da instalação da ALCA, concentraremos agora a nossa atenção sobre a posição desses parlamentares quanto ao papel a ser desempenhado não só pelo Senado, mas também pelo Congresso Nacional, frente ao andamento das negociações pela integração continental.

A análise dos pronunciamentos realizados entre o desfecho da II Cúpula até o término do mês de outubro de 2002, à iminência da realização da VII Reunião Ministerial, denunciou uma forte oscilação do interesse parlamentar por debater a ALCA, a exemplo da fase preparatória. Entre o desfecho da II Cúpula, em 19 de abril de 1998, até o final do ano 2000, foram identificados 10 pronunciamentos que fizeram alguma menção à ALCA, em contraste com 82 outros levantados entre o início de 2001 até o final do mês de outubro de 2002. A maioria dos discursos se concentraram no ano de 2001 – 60 de um total de 92 – em função da ocorrência de determinados acontecimentos internacionais que vieram a revelar uma forte imbricação com o tema ALCA, conforme já abordamos anteriormente.

O interesse por acompanhar e debater o processamento das negociações pela integração do continente, bem como o comportamento das autoridades executivas brasileiras frente à questão, foi intensificado notadamente a partir do ano de 2001. Diferentemente da fase preparatória, a ALCA passou a ser alvo de críticas cada vez mais contundentes por parte de alguns senadores, que por sua vez, passaram também a questionar os procedimentos adotados até então pelo governo com relação ao tratamento dado à questão. Apesar da maioria dos senadores que se manifestaram em Plenário sobre a ALCA, até o fim da III Cúpula, terem manifestado seu apoio à conduta do governo frente à ALCA, esta postura não prevaleceu até outubro de 2002, em que se observou um aumento gradativo das críticas direcionadas à atuação do presidente Cardoso e de seus ministros.

Ademais, os senadores, além de ampliarem significativamente seu interesse em monitorar as negociações relativas à ALCA, também manifestaram sua preocupação quanto à limitação de seu papel decisório no referido contexto. Apesar de, novamente, não ter sido constatado em nenhum pronunciamento demandas apresentadas pelos senadores pela criação de instâncias parlamentares no interior do processo negociador, pudemos constatar, entretanto, um crescente interesse por parte dos senadores – em larga medida fomentado pela repercussão em torno da formação da ALCA – em aumentar sua participação na pro-

dução da política externa de comércio exterior do país, para além de suas obrigações constitucionais tradicionais.

A exemplo da fase preparatória, o peso em importância do Senado dos EUA foi novamente retomado – ainda com maior ênfase – para ilustrar não somente a pouca relevância do senado brasileiro, mas também as relações ainda deficientes entre a instituição e o governo na elaboração da política externa nacional. Segundo a auto-crítica feita pelo senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE),

“Penso que um de nossos pecados é darmos pouca importância à política externa. No Senado americano esse é um tema importante. O Presidente dos Estados Unidos está permanentemente atento à voz do Senado em matéria de política externa. Incluo-me nessa crítica, não estou censurando ninguém individualmente, falo do Senado como instituição. Minha crítica não visa atingir a ninguém individualmente. Limitamo-nos à sabatina, ouvimos o candidato a embaixador etc., mas, no entanto, creio que deveríamos ter uma posição mais atuante”¹⁰⁸.

O parlamentar ainda opinou sobre a eficácia que uma atuação mais ativa por parte do Senado brasileiro, a exemplo do norte-americano, poderia conferir ao país, em termos de ampliação do poder de barganha dos negociadores nacionais em foros comerciais internacionais. De modo semelhante aos EUA neste aspecto, o Brasil também poderia vir a fortalecer suas posições no cenário internacional, ao atribuir ao seu senado um papel de resistência à aprovação de acordos sobretudo favoráveis a outros países.

O senador Roberto Requião (PMDB-PR), ao abordar o desequilíbrio existente no que tange à distribuição de poderes em matéria de política externa no Brasil, enfatizou também a necessidade de se empreender mudanças na estrutura decisória em política externa de corte comercial no país, no sentido de torná-la mais sensível aos interesses da população. De acordo com Requião,

“O grande problema da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em matéria de ação externa do Estado consiste em equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do Governo - que exige unidade, rapidez e energia - com a participação e influência do Parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional em suas diversas manifestações, tendências e matizes”¹⁰⁹.

Dando continuidade ao seu pronunciamento, o referido senador defendeu também a tese de que não é possível produzir qualquer política exterior democrática, realmente nacional e participativa, sem a ação e a intervenção parlamentar em seu planejamento, na

¹⁰⁸ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 27 de dezembro de 2000.

¹⁰⁹ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 14 de dezembro de 2001.

execução e no controle dessa política. Acrescentou também, em um tom menos ameno, que a agenda do comércio mundial apresentada, à época, não poderia “transformar o Congresso Nacional brasileiro num mero fantoche, homologador de acordos comerciais decididos na esfera do Executivo”¹¹⁰.

Igualmente inserido no contexto dos pronunciamentos sobre a ALCA, a declamação do senador Francelino Pereira (PFL-MG), ao questionar o que poderia ocorrer com a economia brasileira após a ALCA tornar-se operacional, defendeu a realização urgente de debates mais aprofundados sobre o tema, situando-a também como uma questão de ordem doméstica. De acordo com o parlamentar,

“A hora é esta. Não devemos perder tempo. O Congresso Nacional precisa voltar-se para o assunto, para além do que já faz regularmente nas suas comissões temáticas, e promover conferências, seminários, encontros e publicações, transformando-se em um foro concreto, profundo, para mostrar a si mesmo, ao Brasil e ao mundo a relevância incontornável da política externa na política nacional”¹¹¹.

O senador Pereira, ao julgar a criação da ALCA como algo irreversível, lançou um apelo para que o Congresso Nacional dedicasse maior atenção à política externa, em função da tradição do Senado brasileiro em se ater ao tratamento de problemas domésticos. Em sua opinião, o Congresso Nacional deveria enxergar a política externa como um desdobramento da política interna e de seus interesses, a exemplo da realidade norte-americana.

No que tange aos apelos oriundos do Senado por uma maior democratização da política exterior do Brasil, houve também na Casa quem defendesse a realização de um plebiscito para que a própria população decidisse sobre a conveniência do Brasil aderir ou não à ALCA, segundo o qual não cabia aos Poderes Executivo e Legislativo decidirem sozinhos sobre a questão¹¹². Em um de seus vários pronunciamentos, o senador Roberto Saturnino (PT-RJ), ao justificar a necessidade do plebiscito, assim declamou:

“A meu juízo, a formação da Área de Livre Comércio das Américas é algo que não se coloca no âmbito de um acordo internacional comum, como outros tantos que o Executivo brasileiro assina e o Congresso Nacional depois referenda. A Área de Livre Comércio das Américas é uma medida, uma decisão que afetaria drástica e profundamente o futuro do País, na medida em que conformaria a nossa economia a uma posição absolutamente subsidiária da grande potência econômica, onde a produtividade é muito mais elevada do que a nossa, e nos faria sempre produtores de bens e

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 11 de abril de 2001.

¹¹² SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 20 de abril de 2001.

serviços de pouca agregação de ciência e tecnologia e de mão-de-obra qualificada, subordinando-nos a uma posição para sempre caudatária do progresso científico e tecnológico da nação líder”¹¹³.

Neste seu discurso, o senador destacou também a dedicação demonstrada pelo Senado em abordar de forma cada vez mais atenta as questões e problema ligados às relações comerciais, econômicas, do Brasil com exterior. Acrescentou a importância deste crescente envolvimento para a melhoria da atuação externa do Brasil, face ao tradicional insulamento do processo decisório desta matéria no país.

2.3.2 Considerações sobre o período

Com base no levantamento e na análise dos discursos promovidos pelos senadores, entre o desfecho da II Cúpula às vésperas da VII Reunião Ministerial, podemos novamente afirmar que a inexistência de órgãos parlamentares nos respectivos foros negociadores oficiais da ALCA, bem como da não-participação oficial de representantes do Legislativo entre os negociadores brasileiros, não se traduziu em um desinteresse por parte dos senadores nacionais pela proposta veiculada pela ALCA. Pelo contrário, pôde-se constatar que o adensamento das negociações, somado com a expectativa de sua conclusão no ano de 2005, fomentaram no Senado reações de inconformidade não apenas com relação ao projeto em si, mas também com relação ao papel exercido até então pelo Congresso Nacional no plano da política externa, particularmente de comércio exterior.

As Comissões do Senado Federal, sobretudo a de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), buscaram, por meio de seus mecanismos previstos constitucional e regimentalmente, influenciar o curso das negociações entabuladas pelo governo, com a convocação, em algumas oportunidades, de autoridades do Poder Executivo em Plenário. Nestas ocasiões, o Senado primou por questionar e ao mesmo tempo informar aos Ministros como a sua atuação era avaliada pela Casa, conforme pudemos ilustrar na ocasião em que Celso Lafer foi interpelado pelos senadores, na data de 13 de março de 2001, sobre a possibilidade de se antecipar a conclusão das negociações para antes de 2005.

Com relação à fase preparatória, pôde-se verificar a permanência de um alinhamento dominante entre as posições do Executivo e do Legislativo, sobretudo até a ocorrência da III Cúpula, conforme já salientamos. Nesta ocasião, a postura do presidente Cardoso, ao

¹¹³ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 03 de junho de 2002.

estipular as condições a serem respeitadas para que o Brasil integrasse à ALCA, foi vista de forma muito positiva pelos congressistas. Nas palavras ilustrativas do senador Hugo Napoleão,

“(...) é indispensável dizer que o Presidente Fernando Henrique Cardoso foi extremamente feliz e elogiado por todos os Parlamentares de todos os partidos presentes, sem exceção, pela firmeza que demonstrou sobre a posição brasileira, quer dizer, se a ALCA for boa, estaremos com ela, não abriremos mão do Mercosul. Foi muito aplaudido o Presidente, seqüencialmente aplaudido pelo auditório composto, como dito, por 34 Chefes de Governo de Estado”¹¹⁴.

Contudo, a partir do segundo semestre de 2001, pôde-se constatar uma prevalência das críticas sobre os elogios à atuação do governo no plano negociador da ALCA, e também ao mérito do projeto em si. As medidas de restrição ao comércio adotadas pelos EUA e pelo Canadá à importação de produtos brasileiros, bem como o recrudescimento das políticas protecionistas implementadas por aquele país, principalmente com o lançamento da *Farm Bill*, lançaram suspeitas sobre as reais intenções dos países desenvolvidos do continente ao insistirem na materialização o projeto. A pressão exercida notadamente pelos norte-americanos em assegurar a conclusão das negociações até o ano de 2005, previsão que vinha sido reiterada pelo Brasil nas três cúpulas presidenciais ocorridas desde 1994, mobilizaram alguns senadores a adotarem determinadas medidas, principalmente a partir de 2001, com vistas a evitar a possível conformação de uma iniciativa de integração tida como prejudicial aos interesses nacionais. Entrementes, vale aqui realçar a procedência das considerações feitas por Putnam¹¹⁵, ao afirmar que a viabilidade das propostas de cooperação internacional passa sobretudo pela coadunação dos interesses domésticos, oriundos do Nível 2, com os evocados pelas negociações internacionais evidenciados no Nível 1. Isto pôde ser constatado, por exemplo, no pronunciamento em que o ministro Celso Lafer assegurou aos senadores seu compromisso em resistir a qualquer proposta em favor da antecipação das datas previstas para se instalar a ALCA.

No terceiro capítulo deste trabalho, onde buscaremos analisar a produção propriamente legislativa do Congresso Nacional concernente ou motivada (em maior ou menor medida) pelo tema ALCA, descreveremos algumas importantes iniciativas lançadas pelos senadores para ampliar sua participação na produção da política de comércio exterior. Por hora, basta apenas ratificar nesta seção de nosso trabalho a atenção que os senadores dirigi-

¹¹⁴ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 14 de maio de 2001.

¹¹⁵ PUTNAM, Robert D. “Diplomacy...”, *op. cit.*

ram à ALCA, bem como salientar o aumento de sua preocupação com o tema, em relação à fase preparatória.

Em resumo, a apreensão demonstrada pelos senadores foi sobremaneira estimulada pela expectativa da criação de uma área de livre comércio interamericana que viesse a demonstrar, contraditória e abertamente, conivência com a adoção de políticas protecionistas e de demais medidas prejudiciais aos interesses dos países menos favorecidos do bloco. A insistência na obediência dos prazos estabelecidos, bem como de uma possível antecipação da conformação da iniciativa, vieram a acentuar também uma postura de temor ou mesmo de rechaço com relação à questão, a revelar assim uma propensão cada vez mais clara, por boa parte do Senado Federal, a resistir à proposta.

2.4 Da co-presidência brasileira à paralisação do processo negociador (2002 a 2005)

A Sétima Reunião Ministerial, realizada em 1º de novembro de 2002, em Quito, Equador, abriu a etapa final das negociações sobre a ALCA, cuja condução e conclusão havia sido atribuída conjuntamente ao Brasil e aos EUA. Nesta oportunidade, foram adotadas medidas para dinamizar as negociações, em que podemos destacar a confirmação do calendário referente ao intercâmbio das ofertas iniciais de acesso a mercados, a fixação dos prazos em que as futuras minutas do Acordo da ALCA deveriam estar concluídas e a imediata divulgação pública da segunda minuta do Acordo, disponibilizada no *site* oficial da ALCA, embora ainda com quase todas suas disposições em colchetes.

Afora os esforços em prol do avanço do processo, observado também com a divulgação dos trabalhos do Comitê de Negociações Comerciais sobre as Pautas ou Diretrizes para o Tratamento das Diferenças nos Níveis de Desenvolvimento e Tamanho das Economias, bem como da aprovação do Programa de Cooperação Hemisférica (PCH)¹¹⁶, a Reunião em Quito revelou também a prevalência de desentendimentos entre o Brasil e os EUA, principalmente, com relação a algumas questões ainda pendentes. Entre elas, o tratamento a ser dado ao comércio agrícola, aos mecanismos anti-dumping e de salvaguardas, aos subsídios e barreiras não-alfandegárias, além da discussão sobre a adoção do mecanismo de listas positivas ou negativas¹¹⁷ pelo futuro acordo.

De uma forma geral, a liderança compartilhada do processo foi recebida por brasileiros e norte-americanos em um contexto de significativas mudanças nas suas respectivas realidades sociais e políticas. Nos EUA, o combate ao terrorismo passava cada vez mais a assumir uma posição protagônica em sua agenda nacional e internacional, ao passo que no Brasil, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva ao posto de presidente da república, ao final

¹¹⁶ O referido Programa tem como objetivo “desenvolver a capacidade produtiva e incrementar os níveis de competitividade daqueles países que buscam assistência para participar das negociações, implementar seus compromissos comerciais, enfrentar os desafios da integração hemisférica e elevar ao máximo os benefícios da referida integração”. Ver Parágrafo 18 da Declaração Final da VII Reunião Ministerial de Quito, ocorrida em novembro de 2002. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/PopUp/PopQuitoHCP_p18p.htm

¹¹⁷ O Brasil defendia a lista positiva, o que significava oferecer tudo o que pudesse ser liberalizado, deixando de fora o que não pudesse. Os EUA, por sua vez, defendiam a lista negativa: o que não pudesse ser liberalizado seria listado e o restante considerado automaticamente dentro do acordo. A posição brasileira subentendia, à época, maior resistência à liberalização plena. Ver VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. “Alca. O gigante...”, *op. cit.*, p. 68.

do mês de outubro, prenunciava mudanças a serem produzidas na condução ou orientação da política exterior do país, que vieram de fato a ocorrer a partir de 2003¹¹⁸.

Outros acontecimentos ainda viriam a adicionar ainda mais dificuldades ao processo negociador da ALCA. Trata-se da consecução de um acordo de livre comércio entre este país e o Chile, ainda em dezembro de 2002, e do lançamento de negociações com vistas à formação de novas zonas de livre comércio entre os EUA e cinco países caribenhos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua), em janeiro de 2003, paralelamente às negociações da ALCA. Tais iniciativas, entendidas à época como parte de uma estratégia dos EUA em buscar a conformação da ALCA por intermédio da assinatura de acordos bilaterais de comércio com os países do continente, dava-se em um contexto de recrudescimento das tensões entre negociadores norte-americanos e brasileiros, em particular, no âmbito do diálogo pela integração das Américas.

Contudo, talvez a maior inflexão no âmbito das negociações referentes à ALCA, durante a fase final do processo, tenha ocorrido no âmbito XV Reunião do Comitê de Negociações Comerciais (CNC), realizada em Porto de Espanha, Trinidad e Tobago, entre setembro e outubro de 2003. Nesta ocasião, a delegação norte-americana reconheceu de modo explícito e inequívoco, de acordo com o Embaixador Adhemar Bahadian, copresidente brasileiro para a ALCA em audiência pública promovida pela CRE do Senado, a impossibilidade daquele país de negociar, no âmbito da ALCA, suas políticas de apoio doméstico à agricultura e de aplicação de medidas antidumping, sob o argumento de que se trata de temas globais. A exclusão destes dois pontos pelos negociadores norte-americanos, ainda conforme Bahadian, quebrava o precário balanço de perdas e ganhos projetado até então pelo projeto, a tornar assim inevitável o rearranjo de todo o processo negociador. A admissão de tais obstáculos à ALCA vieram inclusive a suscitar idéias no âmbito da XVI Reunião do CNC, que precedeu a Reunião Ministerial de Miami, em novembro de 2003,

¹¹⁸ “A referida mudança da política externa refletiu-se na ascensão, no quadro de funcionários do Itamaraty, de um seletto grupo de diplomatas desde algum tempo alinhados com a idéia de uma política externa menos dependente dos Estados Unidos e da Europa, com ênfase na cooperação brasileira com outros importantes países em desenvolvimento, como China, Rússia, Índia, México, Argentina e África do Sul. São funcionários de carreira que passaram a ocupar, no governo Lula, cargos importantes no MRE como Celso Amorim (Ministro de Estado), Samuel Pinheiro Guimarães (Secretário-Geral), Roberto Abdenur (Embaixador nos Estados Unidos), José Maurício Bustani (Embaixador no Reino Unido), Luiz Filipe Macedo Soares (Subsecretário-Geral da América do Sul e Presidente da Senalca) e Clodoaldo Hugueneu (Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos). Ademais, a nomeação inédita de um assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais, cargo ocupado por Marco Aurélio Garcia, petista que no passado criticou arduamente o processo de integração continental, corrobora precisamente a argumentação sobre essa mudança na orientação da política externa brasileira”. Ver RAMOS, Gustavo H. C. “A Alca e a articulação...”, *op. cit.*, p. 200.

em prol da redução do número de temas na agenda integracionista e da prioridade a ser dada pelo projeto à ampliação do acesso a mercados, ponto de inquestionável interesse por parte de todos os países envolvidos. Contudo, esta hipótese levantada pelo Brasil foi prontamente rechaçada pelo Canadá, México e Chile, por já possuírem acesso privilegiado ao mercado dos EUA ao custo de complexos acordos firmados com este país nas áreas de serviços, investimentos, patentes e licitações públicas, itens que se pretendiam limitar ou suprimir com a possível formulação de uma ALCA “à la Carte”¹¹⁹.

Fator igualmente polêmico também levantado ao longo da fase final das negociações da ALCA referiu-se ao prazo para a conclusão do acordo, reiteradamente previsto pelas reuniões de Cúpula e Ministeriais anteriores para o ano de 2005. Na Declaração Final da VIII Reunião Ministerial de Miami, constatou-se uma sutil mudança textual com relação a este aspecto. Foi defendida nesta oportunidade uma conclusão “bem-sucedida” das negociações da ALCA até janeiro de 2005, ou seja, condicionada ao entendimento de que a consumação do processo negociador deveria necessariamente passar pela solução das pendências e impasses ainda existentes. Este entendimento em torno da definição dos prazos foi inclusive ratificado pela Declaração final da Cúpula Extraordinária das Américas, apesar das tentativas dos negociadores brasileiros em tentar suprimir, nesta oportunidade, qualquer menção a prazos para a conclusão do processo¹²⁰.

Assim, face aos impasses e as indefinições relativas à ALCA, ocasionadas sobretudo pelas dificuldades em se alcançar consensos sobre várias proposições e temas levantados pelo projeto, os EUA optaram então por dar continuidade à sua estratégia de negociar acordos diferenciados com cada país ou grupos de nações, tal como este país havia procedido com relação ao Chile e com um grupo de cinco países caribenhos, conforme já abordamos. Esta postura adotada pelos EUA tornou-se objeto de críticas, principalmente a partir da XVII Reunião do Comitê de Negociações Comerciais, realizada na cidade mexicana de Puebla, entre 2 a 5 de fevereiro de 2004. Nesta ocasião, almejou-se alcançar uma definição sobre "conjunto mínimo de direitos e obrigações" aplicáveis a todos os países envolvidos no acordo. Buscava-se também estabelecer certos procedimentos negociadores plurilaterais dentro da ALCA, para que os países que assim o desejassem pudessem tecer acordos de liberalização ou de disciplinas adicionais entre si. Novamente, as diferenças entre nego-

¹¹⁹ BATISTA JÚNIOR, Paulo N. “Alca à la carte?”. In: Carta Maior. Colunistas, 18 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=1443

¹²⁰ CABRAL, Paulo. Representantes chegam a acordo sobre declaração da cúpula. BBC Brasil.com, Primeira Página, 13 de janeiro de 2004. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2004/01/040113_monterrypcfn.shtml

ciadores norte-americanos e brasileiros, estes contrários à multilateralização das ofertas por meio de acordos bilaterais, acirraram-se e o referido encontro foi suspenso. Mesmo após várias consultas informais entre as delegações dos países envolvidos, não se logrou a retomada da XVII Reunião, o que veio a resultar na não-realização da IX Reunião Ministerial, prevista para ocorrer no Brasil, em 2004.

O agravamento do quadro de desentendimentos no interior do processo negociador da ALCA, bem como de sua paralisia operacional, não evitou a realização da IV Cúpula das Américas, em Mar del Plata, Argentina, em novembro de 2005. O encontro de presidentes fora marcado sobretudo por dois acontecimentos, no mínimo, constrangedores. Primeiro, a antecipação da coletiva da imprensa três horas e meia antes do previsto no programa oficial. Segundo, a realização, também em Mar del Plata, da Cúpula dos Povos, evento conduzido pelo presidente venezuelano Hugo Chávez com a finalidade de repudiar a presença de George W. Bush na Argentina. O evento contou com um público de mais de 30 mil pessoas, além da presença de personalidades locais influentes, como o ex-jogador de futebol Diego Armando Maradona.

Ademais, não foi observado, ao término da IV Cúpula, nenhum avanço com relação à desobstrução das negociações pela integração do continente. México e Estados Unidos buscaram incluir, sem sucesso, o tratado de livre comércio na Declaração Final do encontro, mas se depararam com a resistência dos países do Mercosul e da Venezuela. Os primeiros alegaram ser necessário primeiramente aguardar a abertura completa do comércio mundial, enquanto a Venezuela revelava abertamente sua oposição ao acordo¹²¹. Em resumo, prevaleceram em Mar del Plata os desentendimentos e impasses verificados principalmente durante a fase final do processo, não se evidenciando, ao término do ano de 2005, nenhuma perspectiva clara de êxito para um acordo negociado exaustivamente ao longo de mais de uma década.

2.4.1 O posicionamento dos senadores em análise

O exame dos discursos senatoriais, entre a VII Reunião Ministerial até o desfecho do ano de 2005, indicou-nos uma vez mais que a atenção da Casa, no que tange ao tema

¹²¹ PORTAL TERRA. Cúpula das Américas é encerrada em Mar del Plata. Notícias, Mundo, 05 de novembro de 2005. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI741069-EI294,00.html>

ALCA, concentrou-se de forma mais acentuada em um ano específico, embora tenham sido detectadas um número de pronunciamentos nada desprezível nos demais anos, a exemplo dos dois períodos anteriores. Ao longo deste terceiro período por nós delimitado, que caracteriza também a fase final do processo negociador, pudemos detectar 84 discursos que fizeram ao menos uma menção à ALCA. Apesar do número de declamações terem alcançado um valor quantitativamente elevado, não foi observada, em termos gerais, um aumento ou intensificação da preocupação do Senado com relação ao assunto. A Casa manteve seu interesse em debater a integração continental sobretudo até o ano de 2003, não sendo encontrados posteriormente discursos que apresentassem um maior aprofundamento analítico sobre a questão, salvo algumas raras exceções.

PRONUNCIAMENTOS DOS SENADORES SOBRE A ALCA DURANTE A ETAPA FINAL DAS NEGOCIAÇÕES

Ano	Pronunciamentos	Porcentagem
2002*	6	7,14%
2003	54	64,28%
2004	8	9,52%
2005	16	19,04%
Total	84	100 %

* A partir do dia 01 de novembro

Fonte: elaboração do autor com base em dados levantados por intermédio do sistema de busca do *site* do Senado Federal.

Em conformidade com a metodologia até aqui empregada por nós anteriormente, buscaremos analisar o modo como os membros do Senado Federal, à luz de seus discursos, posicionaram-se frente à ALCA, abordando particularmente: a) sua visão quanto à conveniência ou não de se implementar o projeto; e b) o papel a ser desempenhado por eles, e pelos congressistas em geral, no contexto em que se processavam as negociações para a integração continental.

A) A visão do Senado Federal quanto à conveniência de se implementar ou não a ALCA

A VII Reunião Ministerial de Quito, no Equador, marcou o início da fase final das negociações para a ALCA, tendo o Brasil e os EUA assumido conjuntamente a presidência do processo, em um momento marcado, particularmente no Brasil, pela finalização da gestão Cardoso e da vitória de Luis Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de outubro de 2002. No âmbito do Senado Federal, entre novembro deste ano até o final de 2003, ainda se evidenciava um vívido interesse por discutir os limites, as contradições e as possibilidades apresentadas pela ALCA. Contudo, a partir de 2004, houve uma diminuição drástica do debate sobre o tema em Plenário, não tendo sido a questão, diferentemente dos anos anteriores, matéria de longas confabulações entre os senadores. De uma forma geral, conservaram-se as reservas ou resistências com relação à viabilidade da integração continental no âmbito do Senado, na medida em que se os impasses colocados à conformação da iniciativa somente aumentavam com a proximidade da data-limite para a conclusão das negociações.

De forma análoga ao período anterior, a fase final das negociações foi observada pelos senadores, em geral, com algumas reservas. Apesar da maioria dos senadores que se pronunciaram sobre o tema ALCA defenderem a participação brasileira nas negociações, prevalecia ainda entre esses parlamentares a idéia de que caso a integração do continente fosse implementada segundo os termos norte-americanos, o país poderia vir a ser prejudicado. Esta percepção tornava-se cada vez mais evidente com o enrijecimento da postura negociadora dos EUA com relação à ALCA, demonstradas sobretudo pelo desinteresse de Washington em considerar as sugestões ou encaminhamentos sugeridos pelos negociadores brasileiros para se viabilizar a iniciativa. Este dado cenário, conformado notadamente ao longo de 2003, levou os senadores a discutirem com maior ênfase o mérito do projeto *per se*, em detrimento dos prazos a serem respeitados para concluí-lo.

O senador Tião Viana (PT-AC)¹²², na condição de líder do governo no Senado, ao discursar sobre o assunto no Plenário do Senado, chamou a atenção para a gravidade da ALCA enquanto uma iniciativa de integração entre países economicamente desiguais. De acordo com o líder do PT no Senado, à época

¹²² PT, PL, PTB, PPS, PDT, PC do B, PV e PSB compuseram a coalizão de partidos que apoiaram o governo, ao início do primeiro mandato de Lula. Mais informações no Anexo II desta Dissertação.

“É evidente a assimetria entre os futuros co-sinatários do projeto conhecido como Alca, que estabelece regras comuns para um espectro abrangente de atividades. Em outras palavras, o plano acarreta clara perda de soberania para o Brasil, que terá de renunciar a um projeto próprio de desenvolvimento, abdicar de uma política tecnológica independentemente e esfacelar o seu já fragilizado sistema industrial”¹²³.

O senador acrescentou ainda que a ALCA, diferentemente da integração europeia, não prevê a mobilidade de mão-de-obra em seu interior, o que exclui qualquer possibilidade de fluxos migratórios em seu interior. A ausência de disposições desta natureza, de acordo com Viana, não contribuía para a homogeneização dos padrões de desenvolvimento de seus integrantes.

Outro parlamentar que demonstrou apreensão quanto as implicações da ALCA para o Brasil foi o senador Hélio Costa (PMDB-MG), então 2º vice-líder de seu partido no Senado. Ao se referir à magnitude do projeto, Costa assim se manifestou:

“A hipótese (...) de criação da Área de Livre Comércio das Américas, a Alca, tem uma dimensão significativa, pois é difícil conceber que algum setor da economia passará incólume nesse processo. Em verdade, a Alca traz consigo, simultaneamente, muitas oportunidades e muitos riscos para o nosso País. O Brasil não será o mesmo depois da implantação da Alca. Não será o mesmo do ponto de vista econômico, não será o mesmo do ponto de vista social. Certamente serão afetadas as nossas relações de serviço com os demais países do hemisfério e certamente as nossas relações diplomáticas”¹²⁴.

Nesta oportunidade, o referido senador salientou também que a permanência das barreiras às importações brasileiras erguidas pelos EUA, sobretudo de natureza não-tarifária, representavam uma sério entrave à promoção da competitividade comercial no âmbito do continente, algo que não poderia ser ignorado pelos representantes brasileiros nos foros negociadores do projeto.

Os entraves ou obstáculos colocados pelos países ricos nas suas relações comerciais com as demais nações foram também debatidas pelo senador Osmar Dias (PDT-PR), ao se referir à ALCA. Na condição de líder do PDT no Senado, Dias assim se manifestou:

“(...) entendo que o Governo brasileiro não pode prosseguir nas negociações de integração do Brasil à Alca com essa condição colocada pelos países ricos. Se os países ricos não fizerem uma revisão muito profunda das suas barreiras tarifárias, das suas barreiras sanitárias e do protecionismo identificado nos altos subsídios colocados na agricultura e no comércio internacional, o Brasil deve, neste momento, com a liderança que pode atuar no mercado internacional – porque já é o maior exportador de soja, de carne, de café e de açúcar –, exigir que os Estados Unidos, especialmente, fa-

¹²³ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 13 de junho de 2003.

¹²⁴ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 03 de julho de 2003.

cam uma revisão dessa política que mata o desenvolvimento dos países pobres e, com isso, cria o desemprego nos países em desenvolvimento”¹²⁵.

Ao afirmar que o país deixava de exportar 15 bilhões de dólares anuais em função das distorções existentes no comércio internacional, o senador Dias alegou que, em decorrência destes problemas, o país deixava de abrir 900 mil novos postos de empregos todos os anos, a conformar um desconfortável situação cuja solução, na opinião do congressista, deveria ser buscada com maior denodo por parte dos representantes nacionais nos foros negociadores multilaterais.

Além do protecionismo e das restrições comerciais levantadas pelos países ricos, sobretudo os EUA, outro ponto veio a demonstrar forte interconectividade com o tema ALCA ao longo da etapa final de sua negociação, a exemplo dos dois períodos abordados por nós anteriormente. Trata-se da importância a ser atribuída ao papel do Mercosul e ao papel da integração sulamericana no contexto da integração continental.

O senador João Capiberibe (PSB-AP), ao discursar sobre os principais parceiros comerciais do país, salientou a positiva contribuição do Mercosul não somente para a economia brasileira, mas também para a dos demais membros do bloco sub-regional. Para Capiberibe,

“As nossas relações comerciais com o Mercosul – Argentina, Paraguai e Uruguai estão consolidadas. São parceiros indispensáveis em qualquer cenário de negociações e políticas de expansão de nosso comércio exterior. Nossas compras e vendas aos parceiros do Mercosul começaram em 1982, no patamar de US\$1,9 bilhão. Atingimos uma corrente comercial de US\$10,5 bilhões em 1994. O auge de nossas transações comerciais foi no biênio 97/98, quando chegamos ao patamar de US\$18 bilhões em importações/exportações. Mesmo com a crise econômica que castigou a economia argentina – sem falar em nossos problemas, como a recente crise cambial – a nossa corrente comercial com o bloco do Mercosul fechou o ano de 2002 com US\$ 8,9 bilhões”¹²⁶.

Ao também discursar sobre a importância econômica do Mercosul para o Brasil, o senador Ney Suassuna (PMDB-PB) priorizou a manutenção do bloco sub-regional, enquanto espaço de adaptação competitiva a ser utilizado em prol do fortalecimento das economias de seus membros. De acordo com o parlamentar, por intermédio do Mercosul os seus países-membros poderiam vir a reunir melhores condições para negociarem, futuramente, sua adesão a iniciativas de maior abrangência. Desta forma,

¹²⁵ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 15 de setembro de 2003.

¹²⁶ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 15 de julho de 2003.

“No processo de negociação do nosso ingresso na Alca, devemos insistir na prioridade e no fortalecimento do Mercosul. O Mercosul é o nosso destino natural, é uma escola de negociação comercial, é uma experiência valiosa de integração, escola e experiência que podem nos melhor credenciar para um projeto mais amplo e mais arriscado como é a Alca”¹²⁷.

Segundo o senador Suassuna, seria no âmbito das pendências e disputas geradas no interior do Mercosul que seus integrantes habilitar-se-iam a enfrentar economias mais poderosas no plano da concorrência internacional. A experiência integracionista também forneceria maior capacitação ao bloco para enfrentar os desafios colocados pela conformação da ALCA, vista pelo parlamentar, à época, como algo inevitável.

Além de seu peso no plano comercial e econômico sub-regional, foi abordado também no Plenário do Senado Federal o papel político-estratégico do Mercosul no âmbito das tratativas para a integração continental. Nas palavras de Mozarildo Cavalcanti (PPS-RR),

“São falaciosos os argumentos que visam a desqualificar o Mercosul como foro legítimo de negociações no âmbito hemisférico. É a partir do Mercosul que podemos falar em integração com os demais países que integram o continente americano. Para o Brasil, fortalecer e aprofundar o Mercosul significa qualificar nosso País como interlocutor-chave de toda a América do Sul”¹²⁸.

De acordo com o senador Cavalcanti, o processo de criação da ALCA e do Mercosul não poderiam ser encarados como fenômenos antagônicos. Não cabia, segundo o parlamentar, optar por um e rejeitar o outro, mas torná-los compatíveis. O Brasil, enquanto copresidente do processo negociador da ALCA, à época, deveria buscar intensificar seus esforços para alcançar a elaboração de um acordo interessante para si e também para seus vizinhos sulamericanos.

Contudo, houve no Senado quem discordasse da tese de uma possível compatibilidade entre o Mercosul e a ALCA. Para o senador Roberto Saturnino (PT-RJ), então 1º vice-líder do seu partido no Senado, na ocasião em que abordou o assunto em um de seus pronunciamentos, o país deveria investir na consolidação do Mercosul antes de negociar sua adesão à ALCA, dado o despreparo em nível competitivo, à época, de determinados setores da economia nacional. De acordo com suas palavras,

“Quanto à ALCA (...) em princípio, penso que, para atender aos interesses do Brasil, esse acordo deveria ser postergado, pelo menos, por 20 anos, para permitir a consolidação do Mercosul, a elevação de produtividade e o avanço do Brasil em certos setores produtivos de ponta, de tecnologia avançada. Porque, do contrário, mesmo com uma negociação muito bem feita, o nosso País será condenado a uma economia de segunda categoria. Quer dizer, o Brasil será o grande produtor de a-

¹²⁷ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 10 de dezembro de 2002.

¹²⁸ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 30 de março de 2004.

limentos, de aço, de suco de laranja, de calçados, mas as indústrias de base tecnológica, de valor agregado mais elevado, da ciência e da tecnologia, da informação e do conhecimento serão da potência norte-americana – e são elas que, hoje, produzem mais riqueza”¹²⁹.

Temendo os riscos que a ALCA poderia acarretar ao país, em termos de especialização de sua economia e um subsequente congelamento desta condição, Saturnino propugnou pela necessidade dos negociadores brasileiros endurecerem sua posição em prol da consecução dos interesses nacionais, considerando como benéfica qualquer atitude tomada neste aspecto.

No que concerne à avaliação feita pelos senadores quanto ao tratamento dispensado pelo governo Lula ao tema ALCA, pudemos verificar, em termos gerais, a existência de mais elogios do que críticas à postura do Executivo. As manifestações de apoio à atuação do Executivo, em termos gerais, consistiram notadamente em apreciar a atenção dada por este poder em priorizar o fortalecimento Mercosul antes de promover o ingresso do país na ALCA. Na ocasião em que abordou os riscos que a conformação imediata da ALCA poderia acarretar ao país, o senador Roberto Saturnino assim declamou:

“O fato é que o Governo brasileiro agora, pela primeira vez, está tomando atitudes explícitas (...) de enfrentar essas disparidades, essas desigualdades, ao afirmar que iremos integrar a América do Sul antes de pensar numa integração continental. Na medida em que nossas economias sul-americanas estão em ascensão e numa posição de nível de produtividade média mais elevada, podemos, sim, discutir um acordo de liberalização progressiva do comércio, tendo em vista as possibilidades de equalização mínima dos padrões de produção, de consumo, de próprio estilo de vida”¹³⁰.

Contudo, diferentemente da posição defendida pelo parlamentar supracitado, houve quem contestasse veementemente as opções em matéria de política externa tomadas pela gestão Lula. Ao chamar a atenção do Plenário do Senado para o comportamento dos EUA, que à época negociava a criação de zonas de livre comércio com demais nações do continente, ao largo das negociações da ALCA, o senador oposicionista Arthur Virgílio (PSDB-AM), na condição de líder de seu partido no Senado, assim se manifestou:

“(...) nasce uma Alca nas costas do Brasil, e o País, se quer contrariar os Estados Unidos, deve procurar a sério ingressar na Alca que está sendo montada nos acordos bilaterais dos Estados Unidos e todos os países da América do Sul, à revelia do Brasil”¹³¹.

¹²⁹ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 10 de novembro de 2003.

¹³⁰ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 27 de agosto de 2003.

¹³¹ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 28 de abril de 2005.

O senador destacou ainda o “esfacelamento” do Mercosul, em função da Argentina, segundo maior país do bloco, ter vetado à época a presença do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, a revelar a ausência de uma coordenação em nível político entre os dois países. Virgílio teceu também outras duras críticas à atuação dos ministros e de assessores do presidente Lula no âmbito da condução da política externa nacional, alegando que seu despreparo haveria de resultar em prejuízos econômicos, a médio prazo, a serem arcados pelo país.

B) A posição dos senadores quanto ao papel a ser desempenhado pelo Congresso Nacional no contexto negociador da ALCA

Com base no exame dos discursos promovidos pelos senadores durante a fase final das negociações sobre a ALCA, pudemos constatar ainda um interesse por parte desses parlamentares – embora menor em comparação com o período anterior – em avaliar não somente a conveniência sobre a criação ou não da ALCA, mas também o seu papel no âmbito das negociações para a integração das Américas. Os discursos senatoriais que abordaram este último ponto, ao longo da etapa final do processo negociador do projeto, concentraram-se notadamente em 2003, e limitaram-se em grande medida a alertar os membros da Casa da importância de se acompanhar e participar do processo negociador da ALCA.

Todavia, a partir de 2004 até o final de 2005, dado o agravamento dos impasses nas negociações e o enrijecimento das posições brasileira e norte-americana na defesa de seus respectivos interesses, o tema ALCA passou a figurar nos pronunciamentos senatoriais apenas de forma ilustrativa, não motivando mais, com algumas raras exceções, debates mais entusiasmados ou aprofundados sobre o assunto. Assim, praticamente desapareceram ao longo desses dois últimos anos as discussões sistemáticas sobre o papel a ser desempenhado pela Casa no âmbito das tratativas para a integração continental, sendo detectadas apenas raros pronunciamentos que se dedicavam a debruçar sobre a análise da questão.

No que tange ao ano de 2003, o governo recém-empossado tomou uma significativa atitude que veio a atender uma importante demanda parlamentar brasileira com relação à ALCA. Trata-se da decisão, tomada pelo governo Lula, de permitir que representantes do Congresso Nacional pudessem acompanhar a delegação negociadora brasileira, na condi-

ção de observadores oficiais, nas reuniões do CNC a partir de sua XIV edição, a ser realizada na cidade de San Salvador, em El Salvador, em julho de 2003.

O senador João Capiberibe (PSB-AP), então 2º vice-líder do governo no Senado, e também na condição de integrante da comitiva parlamentar que esteve presente no evento supracitado, enalteceu perante seus colegas a inédita medida tomada pelo governo brasileiro em promover a participação dos membros do Congresso Nacional em negociações desta natureza. Ao relatar a experiência no Plenário do Senado, o senador destacou que

“Os únicos Parlamentares presentes à reunião do Comitê éramos nós, por uma decisão, evidentemente, do nosso Governo. Por enquanto, o Comitê é composto por representantes do Poder Executivo do continente. O Governo brasileiro abriu essa exceção para que pudéssemos acompanhar, como observadores, e esclarecer a opinião pública do nosso País a respeito do que significam as negociações. Como veremos mais à frente, esse é um tratado de livre comércio com profundos impactos na vida nacional”¹³².

Ao término de seu relato, João Capiberibe julgou fundamental a participação dos congressistas nas reuniões do referido Comitê, para que pudessem monitorar as negociações em curso e com isso evitar, no futuro, a apreciação de um acordo gestado notadamente em um ambiente distante do conhecimento e da opinião pública nacional.

O envolvimento entre parlamentares e representantes nacionais em foros negociadores externos fora também posteriormente abordado pelo senador Aloizio Mercadante (PT-SP), então líder do governo no Senado, na ocasião em que explicitou sobre a necessidade dos senadores exercerem poder de decisão sobre a escolha de tais representantes, e não somente sobre chefes de missão diplomática em caráter permanente. Segundo as palavras do então líder do governo no Senado,

“(…) o Senado Federal aprova embaixadores, mas não aprova os negociadores. Ora, hoje, na economia moderna, os negociadores dos acordos multilaterais são muito mais importantes, do ponto de vista diplomático, do que as embaixadas. No entanto, o Senado não tem nenhum papel tanto em argüir quanto em aprovar os negociadores”¹³³.

Mercadante defendia que o Congresso Nacional não poderia mais atuar passivamente diante do processo de globalização, com uma agenda tão complexa, que vai muito além do problema do comércio. Ao contrário, deveria assumir uma postura pró-ativa e debater as negociações internacionais com mais afinco.

¹³² SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 15 de julho de 2003.

¹³³ SENADO FEDERAL. Notas Taquigráficas. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 14 de dezembro de 2005.

2.4.2 Considerações sobre a etapa final das negociações

A análise das fontes documentais produzidas ao longo da etapa final das negociações para a ALCA indicou-nos, uma vez mais, que a ausência de mecanismos de participação legislativa no organograma do processo negociador da ALCA não implicou no alijamento ou apartamento dos senadores nas discussões sobre o projeto, bem como da possível adesão do Brasil a ele. Na medida em que o debate sobre a questão se disseminava pelo tecido social do país, os representantes da população brasileira no Congresso Nacional também passaram a demonstrar interesse pelo assunto, exercendo sobretudo seu papel de acompanhar a evolução das tratativas pela conformação do projeto e da posição assumida pelas instâncias executivas nacionais neste contexto. Em um momento onde a integração da economia nacional à internacional demonstrava-se cada vez mais acentuada, os debates sobre a criação ou não da ALCA, sobretudo até o final da gestão Cardoso, acirraram-se e tornaram a produção da política externa de comércio exterior do país um processo cada vez mais politizado, em conformidade com o pensamento de Lima (2000).

Contudo, a partir do início da gestão Lula, em janeiro de 2003, a incidência de críticas sobre a atuação governamental no que concernia à ALCA, em particular, vieram a diminuir consideravelmente. Em parte, devido à disposição da nova equipe negociadora, e também do Presidente da República, de resistir claramente em aceitar os termos ou propostas norte-americanas para se viabilizar o projeto. Conforme já abordamos, a partir da XV Reunião, ocorrida em Trinidad e Tobago entre setembro e outubro de 2003, os impasses vieram a assumir feições insolúveis, vindo a ocasionar posteriormente, em fevereiro de 2004, a suspensão e o adiamento da XVII edição das reuniões do CNC, não vindo a ser retomada novamente.

Em termos gerais, notadamente a partir de 2004, pudemos observar uma abordagem cada vez mais superficial sobre o tema ALCA na grande maioria dos discursos. Conforme já apontamos anteriormente, o assunto passava a assumir um peso secundário no rol dos debates, não mais fomentando ou estimulando pronunciamentos mais aprofundados sobre a conveniência ou não de se implementar o projeto. Prevaleceram os elogios ante as críticas feitas à postura do governo com relação ao assunto. Questões relativas aos prazos para se concluir o projeto, e do perigo que a ALCA representava à sobrevivência do Mercosul não mais mobilizaram a atenção dos senadores do mesmo modo que nos períodos anteriores. Em suma, a apreensão demonstrada pelos senadores nesta última fase das negociações,

sobretudo no ano de 2003, veio paulatinamente a desaparecer com o recrudescimento dos impasses radicados no próprio processo, a configurar um quadro de total descrença na possibilidade de se alcançar a formação de um acordo interessante para todas as partes envolvidas.

Capítulo 3

Mecanismos formais disponíveis ao Congresso Nacional para participar da política externa

Conforme já sinalizamos anteriormente, buscaremos analisar neste terceiro capítulo a produção propriamente legislativa do Congresso Nacional concernente ou motivada – em maior ou menor medida – pelo tema ALCA. Deste modo, nossa intenção aqui será colocar em evidência algumas relevantes iniciativas formais lançadas pelos congressistas em prol de aumentar não somente seu poder de influência sobre o processo negociador da ALCA, mas também seu peso decisório na produção da política de comércio exterior do país.

3.1 Instrumentos regimentais de participação do Congresso Nacional em matéria de política externa.

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

Tais dispositivos, quando sujeitos à deliberação em Plenário, recebem geralmente a denominação comum de “proposição”¹³⁴. As proposições, na Câmara dos Deputados, podem consistir em: proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle¹³⁵. Por sua vez, o Senado Federal também define tais mecanismos como proposições, com exceção do recurso e da proposta de fiscalização e controle.

A considerar a peculiaridade e também a complexidade de cada um desses mecanismos no âmbito do intrincado processo legislativo a qual pertencem, nas duas Casas Le-

¹³⁴ Segundo o Art. 100 do Regimento da Câmara dos Deputados, “Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”. Entretanto, para o Art. 211 e incisos subsequentes do Regimento Interno do Senado, consistem as proposições em I – propostas de emenda à Constituição; II – projetos; III – requerimentos; IV – indicações; V – pareceres; VI – emendas.

¹³⁵ Ver Parágrafo Primeiro do Art. 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

gislativas, importa-nos entretanto examinar e ilustrar especificamente aqueles que Deputados e Senadores empregaram para se manifestarem sobre o caso ALCA.

A seguir, abordaremos quatro proposições em específico: a) Indicação; b) Requerimento; c) Projeto; e d) Proposta de Emenda Constitucional.

A) Indicação

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

“I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;
II – sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara”¹³⁶.

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

“(...) sugestão de Senador ou comissão para que o assunto, nela focalizado, seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa”¹³⁷.

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

Nosso levantamento feito por intermédio dos sistemas de busca informatizados do Senado Federal e da Câmara dos Deputados revelou que poucos parlamentares fizeram uso das Indicações para tratar de questões de política externa. Particularmente com relação ao

¹³⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 57. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/expoentes/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf>

¹³⁷ SENADO FEDERAL. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, p. 128. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegSFVoll.pdf>

tema ALCA, entre 1994 a 2005, foram identificadas três Indicações¹³⁸; uma oriunda do Senado Federal e duas da Câmara dos Deputados.

Dentre elas, destacamos a Indicação nº 01/2001, do Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE), cuja ementa sugere, nos termos do art. 224, combinado com o art. 99, inciso III do Regimento Interno do Senado Federal, que os parâmetros a serem observados pelo Brasil no processo negociador da ALCA fossem objeto de estudo pela Comissão de Assuntos Econômicos. Ao apresentar as justificativas da Indicação por ele apresentada, o referido senador descreve seis condições concretas e práticas¹³⁹ para que as negociações resultem em benefício para o país e alcancem sustentação popular, e reitera que

“Embora as negociações internacionais sejam da competência privativa do Presidente da República, à luz do art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, estamos plenamente convencidos de que o Congresso Nacional não pode manter-se alheio ao processo de integração hemisférica em curso, dados os profundos impactos que ela irá produzir sobre a economia brasileira, e, em última análise, sobre o próprio futuro do nosso País”¹⁴⁰.

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

B) Requerimento

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

¹³⁸ Na Câmara dos Deputados: Inc 2805/2001, de autoria de Virgílio Guimarães (PT-MG); e Inc 1614/2001, de autoria de Fernando Gabeira (PV-RJ). No Senado Federal: Ins 1/2001, de autoria de Lúcio Alcântara (PSDB-CE).

¹³⁹ Ver DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Quinta-feira, 24 de maio de 2001, p. 10203-4. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2001/05/23052001/10203.pdf>

¹⁴⁰ Idem, p. 10204.

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

Basicamente produzidos com a finalidade de acompanhar ou monitorar a atuação diplomática em questões pontuais, os requerimentos de informação foram utilizados pelos parlamentares, no que tange ao caso ALCA, por três vezes¹⁴¹. A descrição da ementa e das justificativas de tais requerimentos revela uma preocupação, por parte de parlamentares, em levantar informações a respeito da posição do governo brasileiro acerca das negociações para a formação da ALCA.

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

No que tange aos Requerimentos de Convocação ou Convite para tratar do tema ALCA, a Câmara dos Deputados emitiu três pedidos de convocação¹⁴² e onze convites¹⁴³ ao Ministro das Relações Exteriores para comparecimento em plenário ou em audiências públicas promovidas por eles, e um pedido de convocação¹⁴⁴ e dois convites¹⁴⁵ da mesma natureza para demais autoridades do Itamaraty. No Senado Federal, não foram identifica-

¹⁴¹ Na Câmara dos Deputados: Ric 3294/2001, de Nilson Mourão (PT-AC) e Ric 292/2003, de Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP). No Senado Federal: Ric 429/2003, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN).

¹⁴² Ver Req 3/2001 CREDN, de Fernando Gabeira (PV/RJ); Req 56/2003 CREDN, de Alberto Goldman (PSDB /SP); Req 75/2003 CAPADR, de Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB /SP).

¹⁴³ Ver Req 5/2001 CREDN, de Luiz Carlos Hauly (PSDB /PR); Req 60/2002 CREDN, de Waldir Pires (PT/BA); Req 3/2002 CEALCA, de Fernando Gabeira (PT /RJ); Req 3/2002 CAPR, de Nelson Marquezelli (PTB/SP); Req 628/2003, Req 163/2003 CAPR, Req 71/2003 CAPR, Req 8/2003 CEALCA e Req 10/2003 CEALCA, de Antonio Carlos Mendes Thame – (PSDB/SP); Req 9/2003 CEALCA, da Dra. Clair (PT /PR); e Req 252/2004 CAPADR, de Kátia Abreu (PFL-TO).

¹⁴⁴ Ver Req 13/2001 CREDN, de Aloizio Mercadante (PT/SP).

¹⁴⁵ Ver Req 21/2001 CREDN, de Aloizio Mercadante (PT/SP); e Req 1/2003 CEALCA, de Maninha (PT/DF).

dos nenhum Requerimento de Convocação ou Convite de diplomatas com esta finalidade. A quase totalidade dos requerimentos selecionados por nós diz respeito à solicitação de esclarecimentos sobre a posição do Poder Executivo nas negociações da ALCA.

Com relação aos requerimentos de voto de louvor, de aplauso, de regozijo, solidariedade, congratulações ou semelhante (utilizados pelos parlamentares para manifestarem sua contrariedade ou satisfação perante ato público ou acontecimento de alta significação nacional ou internacional¹⁴⁶), levantamos, na Câmara dos Deputados, no que diz respeito à ALCA, apenas o Requerimento nº 94/2001, de autoria do então Deputado Aloizio Mercadante (PT-SP). Por sua vez, no Senado Federal, encontramos dois: os Requerimentos 780 e 150, ambos elaborados em 2001.

O Requerimento de Aloizio Mercadante conclamava o governo brasileiro a se retirar das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), caso porventura o Senado norte-americano viesse a aprovar, naquela ocasião, os termos da “Autorização para a Promoção Comercial” (Trade Promotion Authority¹⁴⁷) estabelecidos pela Câmara de Representantes daquele país. Segundo o referido Deputado, esta Autorização condicionava as negociações para a formação da ALCA à manutenção e ampliação dos mecanismos protecionistas que prejudicam as exportações brasileiras, por meio da distribuição de subsídios à atividade agrícola interna daquele país e a aplicação indiscriminada de medidas antidumping.

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

¹⁴⁶ Em conformidade com o inciso quarto do Art. 117 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Art. 222 do Regimento Interno do Senado Federal.

¹⁴⁷ O Trade Promotion Authority (sigla TPA) consiste em uma “autorização que o Legislativo concede ao Executivo norte-americano para realizar acordos comerciais. Era chamado fast-track. Todos os termos de negociações comerciais internacionais dos Estados Unidos estão sujeitos à aprovação do Congresso. O TPA é um mandato negociador que dá ao presidente a autoridade e a autonomia de negociar sem necessidade de ratificação. Apenas os textos finais dos acordos são votados nas duas casas do Congresso”. Ver LOHBAUER, Christian. “Alca: uma perspectiva dos desafios do Brasil”. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do. SAN-CHEZ, Michelle R (Orgs.). “O Brasil e...”, *op. cit.*, p. 247.

tentativas do Brasil de obter vantagens comerciais significativas nas negociações da ALCA”¹⁴⁸.

A conclamação contida na Moção em questão foi reproduzida e assinada, dois dias depois, no Senado Federal, por dez parlamentares¹⁴⁹, na forma do Requerimento 780/2001. Esta proposição, de modo semelhante ao Requerimento 94/2001, da Câmara dos Deputados, também lançava um apelo ao governo brasileiro para que se retirasse das negociações para formação da ALCA, em função dos novos termos da “Autorização para a Promoção Comercial” aprovada pelo governo norte-americano. Esta Autorização foi também vista pelos senadores, à época, como um empecilho ao avanço das negociações referentes à ALCA, por prever o robustecimento dos mecanismos de proteção comercial dos EUA.

Enfim, no que tange aos Requerimentos que versam sobre a criação de comissões externas ou representações parlamentares para participar de eventos internacionais, pudemos identificar quatro destes documentos no Senado Federal¹⁵⁰ cuja matéria fazia referência explícita à ALCA. Todos eles tratavam da participação de congressistas em reuniões ministeriais ou técnicas formalmente ligadas ao processo negociador da ALCA, ou em demais eventos de relevo cujo escopo se referisse diretamente a este tema. Na análise dos discursos dos senadores, empreendida por nós no capítulo anterior, pôde-se identificar a importância que tais parlamentares atribuíram à sua participação nestes eventos.

C) Projetos

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

¹⁴⁸ Moção nº 1/2001, de 12 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/13352.pdf>

¹⁴⁹ Senadores Eduardo Suplicy, Roberto Requião, Osmar Dias, Sebastião Rocha, Emília Fernandes, Roberto Saturnino, Lúcio Alcântara, Marina Silva, Arlindo Porto e Eloísa Elena. Ver Req 780/2001. In: DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Sexta-feira, 14 de dezembro de 2001, p. 31269. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2001/12/13122001/31269.pdf>

¹⁵⁰ Rqs 217/1997, de Francelino Pereira (PFL-MG); Rqs 241/1997, de Júnia Marise (PDT-MG); Rqs 1125/2003, de Júlio Ribeiro (PFL-TO) e Rqs 1141/2003, de Delcídio Amaral (PT-MS).

“I - de lei a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República;
II - de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República;
III - de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos (...)”¹⁵¹.

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

“I – projeto de lei, referente a matéria da competência do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República (Const., art. 48);
II – projeto de decreto legislativo, referente a matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); e
III – projeto de resolução sobre matéria da competência privativa do Senado (Const., art. 52)”¹⁵².

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

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

“O Congresso Nacional, através de suas Comissões competentes e de missões especialmente designadas acompanhará as negociações comerciais e, avaliará seus resultados parciais e finais, convocando membros do Poder Executivo e representantes da iniciativa privada facilitando a tomada de decisões e formulação de novas políticas. A avaliação aqui estipulada far-se-á obrigatoriamente antes da firma de todo e qualquer acordo, independente de sua natureza ou abrangência” (grifo nosso)¹⁵³.

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

¹⁵¹ Ver REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, p. 55-6.

¹⁵² Ver REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL, p. 123-4.

¹⁵³ Projeto de Lei do Senado (PLS) 189/2001, de autoria de Eduardo Suplicy. In: DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Sexta-feira, 16 de maio de 2003, p. 11368. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/05/15052003/11367.pdf>

“(...) permitiria ao Congresso exercer com pleno conhecimento de causa a prerrogativa que lhe confere o Artigo 84, VIII da Constituição de referendar, ou não, os acordos celebrados. Segundo, constituiria orientação segura para os negociadores brasileiros no que se refere ao interesse nacional. Um mandato especifica os interesses a defender e delimita o campo de atuação da equipe negociadora, contribuindo para que seu trabalho seja, ao final, referendado pelo órgão outorgante. Ou seja, confere aos negociadores a segurança de estarem efetivamente defendendo os interesses do país. Terceiro, poria os negociadores e o próprio Poder Executivo ao abrigo de constrangimentos e pressões indevidas por parte de outros parceiros nas negociações”¹⁵⁴.

Esta proposição foi aprovada pelo Senado em abril de 2004, embora com modificações¹⁵⁵ no que tange ao seu principal ponto (estabelecimento de mecanismo outorgante de mandato negociador pelo Legislativo ao Executivo). Mesmo sendo remetida à Câmara dos Deputados em seguida, por meio do Ofício SF nº 2005, de 20/10/04, ela ainda encontra-se em tramitação. Recorda Susan Elizabeth Martins César que “são essas proposições elaboradas por parlamentares que geralmente demoram a tramitar pelo Congresso Nacional, podendo um parecer levar cerca de sete anos para ser finalizado”¹⁵⁶.

Com relação aos Projetos de Decreto Legislativo¹⁵⁷, conseguimos identificar dois: um na Câmara (PDC 852/2001) e outro no Senado (PDS 71/2001).

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

Mesmo tendo sido arquivado o referido Projeto, após mais de três anos em tramitação pela Câmara, vale destacar a preocupação demonstrada pelo parlamentar quanto ao assunto. Em um artigo de sua autoria, em que abordou seu Projeto, o Deputado Fontana defendia que a adesão do Brasil à ALCA não deveria ser tratada de forma restrita apenas

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/2794.pdf>

¹⁵⁶ Ver CÉSAR, Susan E. M. “O Congresso Nacional...” *op. cit.*, p. 22-3.

¹⁵⁷ Cabe acrescentar, a título de informação, que os acordos internacionais são aprovados por meio dos Projetos de Decreto Legislativo. Os tratados, quando recebidos pelo Congresso Nacional por meio de uma Mensagem Presidencial, são logo convertidos em Projetos de Decreto Legislativo. Sobre tramitação, ver REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 1996.

aos círculos da burocracia diplomática e tecnocrática, mas também ser submetida ao julgamento da população brasileira por meios democráticos¹⁵⁸.

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

“Ficam sustadas até a proclamação dos resultados do plebiscito de que trata este Decreto Legislativo, na forma do estabelecido pelo art. 9º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, as medidas administrativas que visem ao ingresso do Brasil na ALCA”¹⁵⁹.

Em sua justificativa, o parlamentar chamou a atenção para o fato de que o Brasil vinha sofrendo pressões “quase insuportáveis” para aderir à ALCA. Alegou que a economia do país, à época, não tinha condições de se integrar à economia norte-americana, em função da disparidade competitiva entre ambos os setores produtivos. Para o parlamentar, esta questão não poderia ser resolvida sem que o Brasil se fortalecesse e se integrasse antes “com os demais países da América do Sul para poder cumprir, em condições menos desfavoráveis ou menos desiguais, a integração com aquela grande potência”¹⁶⁰.

Por fim, dentre os Projetos de Resolução formulados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, pudemos encontrar duas referentes à ALCA: o PRC 132/97 e o PRC 147/2001, ambos produzidos no âmbito da Câmara dos Deputados e com o propósito de criar Comissões Especiais¹⁶¹ para acompanhar as negociações acerca do processo de integração continental. As duas proposições apresentam pontos comuns em suas justificativas, ao defenderem a promoção do debate e da conscientização a respeito da questão pelo Parlamento, apelo que veio a ser correspondido pela Casa com a criação e instalação das duas

¹⁵⁸ Artigo publicado no PT Notícias, edição número 103. Disponível em: <http://www.reocities.com/spaprado/alcadesfavoravel.html>

¹⁵⁹ Ver DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Sexta-feira, 20 de abril de 2001, p. 06652. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2001/04/19042001/06651.pdf>

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ Segundo o Art. 33, Inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as Comissões são Permanentes ou Temporárias. Dentre estas, figuram as Comissões Especiais, de Inquérito e Externas. As Comissões Temporárias são criadas para apreciar determinado assunto, sendo logo extintas ao término da legislatura ou mesmo antes, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração (Art. 22, Inciso II).

referidas Comissões. Mais adiante, iremos abordar os trabalhos realizados por cada uma delas.

D) Proposta de Emenda à Constituição

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

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

II - desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais”¹⁶².

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

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

Nosso levantamento logrou identificar quinze PECs¹⁶³ cuja matéria se referia a mudanças na ordem constitucional referente ao papel do Parlamento em política externa.

¹⁶² Art 201, Incisos I e II. Sobre Emendas à Constituição, ver também Art. 60 da Constituição Federal.

¹⁶³ PECs elaboradas por deputados: PEC 36/1999, de Aldir Cabral (PFL-RJ); PEC 122/1999, de José Dirceu (PT-SP); PEC 345/2001 e 387/2001, de Aloizio Mercadante (PT-SP); PEC 402/2001, de Neiva Moreira (PDT-MA); PEC 165/2003, de Ney Lopes (PFL-RN) e co-autores; PEC 223/2003, de Ivan Valente (PT-SP) e co-autores; PEC 70/2003, de Ney Lopes (PFL-RN); PEC 389/2005, de João Alfredo (PT-CE) e co-autores. PECs formuladas por senadores: PEC 28/2001, de Ademir Andrade (PFL-RJ); PEC 52/2001, de Roberto

Nove delas foram encontradas na Câmara dos Deputados e seis no Senado Federal. No que tange à ALCA, encontramos duas PECs produzidas por deputados e três elaboradas por senadores, em cuja justificativa pôde-se constatar menções à iniciativa de integração em questão¹⁶⁴.

As cinco PECs supracitadas tratam basicamente da instrumentalização de duas demandas específicas apresentadas pelo Congresso Nacional à época. A primeira refere-se a instituição e disponibilização de mecanismos de participação e de controle *ex-ante* aos parlamentares para atuarem nas negociações sobre comércio exterior entabuladas pelo governo. A segunda demanda trata da ampliação da atribuição congressual de decisão não somente sobre a aprovação de chefes de missões diplomáticas no exterior, mas também sobre a escolha de representantes do país em foros negociadores internacionais.

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

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

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

Requião (PMDB-PR); PEC 23/2002, de Antônio Carlos Júnior (PFL-BA); PECs 18/2003 e 20/2003, de Aloizio Mercadante (PT-SP); PEC 34/2003, de Efraim Morais (PFL-PB).

¹⁶⁴ São elas: PECs 345/2001 e PEC 387/2001, do deputado Aloizio Mercadante (PT-SP); PEC 52/2001, do senador Roberto Requião (PMDB-PR); PEC 18/2003 e PEC 20/2003, do senador Aloizio Mercadante (PT-SP). Cabe ressaltar que as PECs 345/2001 e 387/2001, identificadas na Câmara, e as PECs 18/2003 e 20/2003, encontradas no Senado, são, respectivamente, idênticas. As duas primeiras foram lançadas por Aloizio Mercadante enquanto deputado federal, e as duas últimas, já como senador da república.

“(...) hoje, justificam-se, e multiplicam-se no mundo inteiro, as ações políticas no sentido de não poder haver política exterior democrática, realmente nacional e participativa, sem a ação e a intervenção parlamentar no planejamento, na execução e no controle dessa política, em especial naqueles países potencialmente habilitados ao desenvolvimento permanente e capacitados para estabelecer relações multipolares num mundo econômico marcado pelo chamado processo de globalização¹⁶⁵.”

Para reforçar a relevância da dimensão parlamentar no contexto das relações internacionais apontadas pelo senador, este também evocou o papel de relevo desempenhado pelo Congresso dos EUA no que tange a sua capacidade de exercer controle, em especial, sobre a política externa de natureza comercial de seu país. Desta forma, Requião realçava a utilidade das medidas colocadas por sua proposição, ao chamar a atenção para a necessidade do Parlamento brasileiro reunir meios para exercer uma atuação semelhante a de seu homólogo norte-americano, visto as consequências de vulto a serem arcadas pelo país com a consumação de negociações internacionais as quais o governo brasileiro integrava naquela ocasião. Reiterava também o senador em questão que, com a aprovação da PEC 52/2001, os parlamentares teriam à sua disposição uma estrutura ágil para “providenciar o estudo e a análise de propostas de negociação para o ingresso do Brasil no bloco econômico da União Européia e em uma possível Área de Livre Comércio das Américas (...)”¹⁶⁶.

De modo análogo à PEC 52/2001, a PEC 18/2003, de autoria do senador Aloizio Mercadante (PT-SP), propugnava a instituição de mecanismo autorizativo para que o Presidente da República pudesse negociar acordos internacionais que implicassem “redução de barreiras alfandegárias e não alfandegária, bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual”¹⁶⁷.

Com a aprovação desta PEC, claramente baseada no *fast-track* norte-americano, o senador Mercadante esperava aumentar a participação do Poder Legislativo na formulação da política externa do país, até então limitada em larga medida, de acordo com o parlamentar, à função de referendar ou homologar as decisões tomadas pelo Poder Executivo neste âmbito. Ao abordar o impacto das medidas concertadas em foros negociadores internacionais sobre os diversos campos da política doméstica, Mercadante reiterou a necessi-

¹⁶⁵ Ver “Justificativa” da PEC 52/2001, de autoria do senador Roberto Requião (PMDB-PR). In: DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Sexta-feira, 30 de novembro de 2001, p. 29890. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2001/11/29112001/29890.pdf>

¹⁶⁶ Idem, p. 29892.

¹⁶⁷ Ver PEC 18/2003, de autoria do senador Aloizio Mercadante. In: DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Sexta-feira, 11 de abril de 2003, p. 7163. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/04/10042003/07163.pdf>

dade de o Parlamento exercer amplo controle sobre as negociações bilaterais ou multilaterais em que o governo brasileiro encontrava-se envolvido, tendo sido o caso ALCA citado como exemplo.

Sobre a segunda demanda congressual instrumentalizada pela formulação de PECs, o senador Aloizio Mercadante (PT-SP) também se manifestou a respeito da questão, na ocasião do lançamento de sua PEC 20/2003, em caráter complementar à PEC 18/2003, do mesmo parlamentar. A PEC 20/2003 defendia a instituição de mecanismo a partir do qual os congressistas disporiam de poder de decisão sobre a aprovação de negociadores de atos internacionais multilaterais que implicassem “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”¹⁶⁸.

Ao expor suas justificativas para formular esta proposição, Mercadante chamou a atenção para o fato de o Congresso Nacional exercer papel decisório sobre a escolha de titulares das embaixadas brasileiras, mas não sobre a indicação de representantes nacionais nas negociações de acordos internacionais multilaterais de “grande relevância”, em que cita a OMC, a ALCA e o Mercosul. Assim, de acordo com a opinião do senador,

“(...) criou-se uma situação esdrúxula: enquanto o Senado Federal aprova, após arguição em sessão secreta, chefes de missão diplomática que vão dirigir embaixadas que podem ser pouco importantes (como a embaixada do Brasil em Cabo Verde, por exemplo), o Congresso Nacional não aprova e nem argúi os nossos negociadores da ALCA e de outros acordos extremamente significativos. Ora, é óbvio que a conformação da Área de Livre Comércio das Américas produzirá sérias consequências para o País, ao passo que a gestão da citada embaixada, embora relevante para as relações entre o Brasil e aquele bravo país africano, não terá efeitos de importância na vida cotidiana dos brasileiros”.

Ao finalizar sua justificativa, Mercadante aponta dois grandes benefícios que o Congresso Nacional poderia auferir com a aprovação de sua proposição. Primeiro, o de conferir aos parlamentares a oportunidade de emitir sugestões e exigências ao negociador sabatinado, no que tange à adoção de balizamentos e parâmetros a serem adotados pelo mesmo na sua atuação em foros negociadores externos, tal como se observava no contexto político-institucional norte-americano. Por sua vez, o segundo benefício consistia em tornar a política externa brasileira mais permeável à influência parlamentar, o que viria a contribuir de modo significativo para sua democratização.

¹⁶⁸ Ver PEC 20/2003, de autoria do senador Aloizio Mercadante (PT-SP). In: DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Sexta-feira, 11 de abril de 2003, p. 7169. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/04/10042003/07168.pdf>

3.2 As Comissões Especializadas do Congresso Nacional

Cada uma das duas Casas Legislativas do Congresso Nacional contém uma série de Comissões especializadas por meio das quais deputados e senadores exercem suas funções legislativas e fiscalizadoras por área ou campo temático. Segundo o art. 58, par. 2º da Constituição Federal, às comissões parlamentares, em razão da matéria de sua competência, cabe:

- “I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer”¹⁶⁹.

Segundo os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (na forma do seu art. 22, Incisos I e II) e do Senado Federal (art. 71), as Comissões são divididas em Permanentes e Temporárias. As Permanentes são responsáveis pela apreciação de assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e por sua deliberação, exercendo também o monitoramento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito de suas respectivos esferas temáticas ou áreas de atuação¹⁷⁰.

Por sua vez, as Comissões Temporárias são criadas geralmente para apreciar assuntos específicos ou questões pontuais, de forma a complementar ou aprofundar os trabalhos realizados pelas Comissões Permanentes. Na Câmara, dividem-se em: I – Especiais; II – de Inquérito e III – Externas (art. 33, inc. I a III do Regimento Interno); Já no Senado, em: I – Internas; II – Externas; e III – de Inquérito (art. 74, inc. I a III do Regimento Interno). Tais Comissões têm sua extinção prevista ao final da legislatura na qual se deu sua instalação, ou até mesmo antes, uma vez tendo sido alcançado o fim a que se destinam ou vencido o prazo de sua duração (art. 22, inc. 2 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 76, inc. I, II e III do Regimento Interno do Senado Federal).

¹⁶⁹ BRASIL. Constituição. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, p. 18.

¹⁷⁰ A Câmara dos Deputados reúne atualmente 20 Comissões Permanentes (art. 32, inc. I a XX do Regimento Interno), enquanto o Senado Federal, por sua vez, detém 10 (Art. 72, inc. I a X do Regimento Interno).

As Comissões revestem-se de grande importância para a atividade parlamentar basicamente por dois motivos. Primeiro, por deterem em alguns casos a capacidade para apreciar, em caráter conclusivo, os projetos submetidos a elas, podendo seus membros aprovar ou rejeitar tais projetos sem consultar os demais congressistas. O segundo, pelo fato de serem responsáveis pela avaliação de todos os dados (como os antecedentes, circunstâncias e conveniência) dos projetos a serem submetidos ao crivo do Plenário. Nestes casos, as Comissões fornecem orientações aos demais congressistas mediante emissão de parecer elaborado por seus membros, a respeito da matéria a ser apreciada (art. 58, par. 2º, inc. I e VI da Constituição Federal; art. 24, inc. I, II e VIII do Regimento Interno da Câmara e art. 90, inc. I e XII do Regimento Interno do Senado).

Para fins ilustrativos, abordaremos a seguir os trabalhos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, de caráter permanente, e da Comissão Especial Destinada a Acompanhar as negociações da ALCA, de caráter temporário, instalada pela Câmara dos Deputados no mês de agosto de 1997.

3.2.1 A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE)

Vista como um espaço institucional privilegiado, onde são examinadas, debatidas e decididas várias questões de considerável importância para as relações internacionais do país, a referida comissão exerce um importante papel no rol das prerrogativas congressuais no campo da política externa brasileira. A CRE integra as demais comissões permanentes do Senado e é composta por 19 membros, com igual número de suplentes (art. 77, inc. VII; art. 83 do Regimento Interno), sendo todos eles escolhidos pelo Presidente do Senado, com base na indicação dos líderes partidários e também obedecendo, sempre que possível, a representação proporcional partidária ou dos blocos parlamentares atuantes no Senado (art. 78 do Regimento Interno).

De acordo com o art. 103 do Regimento Interno da Casa Legislativa que a sedia, compete à 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 votos 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”.

Além das competências supracitadas, figura também entre as incumbências da CRE o envio de um de seus membros para compor as comissões enviadas pelo Senado ao exterior, para tratar de assuntos ou participar de eventos de interesse para a política externa brasileira (art. 103, par. único). É também no âmbito dessa comissão, na forma do inc. III do artigo supracitado e sob o amparo do art. 52, inc. IV da Constituição, que são sabatinados, em sessão secreta, as autoridades indicadas pelo Poder Executivo para assumirem a chefia de missões diplomáticas permanentes no exterior, bem como produzido o parecer sobre a conveniência de se aprovar ou não tal indicação pelo Plenário do Senado. Sobre este ponto, César constatou – assim como nós também pudemos atestar – que a sabatina de indicações do Executivo para embaixadores “constitui-se em uma das prerrogativas principais da Comissão, sendo que na maioria das reuniões da Comissão os senadores deliberam a respeito de uma indicação”¹⁷¹.

A CRE, ao longo do período por nós delimitado, envolveu-se com o tema ALCA, em especial, sob duas formas distintas: apreciando proposições (em sua maioria, requerimentos cuja matéria versava sobre convite ou convocação de autoridades do MRE para comparecer ao Senado) ou promovendo debates afins ao assunto. Com relação a este último ponto, pôde-se constatar, pela leitura das atas e apanhamentos taquigráficos das reuniões da comissão, que os integrantes desta se debruçaram sobre a discussão a respeito da ALCA em diversas oportunidades. Tais reuniões, inclusive, destinavam-se muitas vezes à promoção de audiências públicas, instaladas com a finalidade de debater os impactos reais e potenciais previstos por políticas de integração comercial, a contar com a participação de autoridades governamentais, especialistas, acadêmicos e representantes de vários segmentos sociais do país.

¹⁷¹ CÉSAR, Susan E. M. “O Congresso Nacional...”, *op. cit.*, p 27.

Cinco audiências públicas promovidas pela CRE chamou-nos a atenção a esse respeito¹⁷², por versarem especificamente sobre a ALCA. Pôde-se verificar em tais audiências, por meio do exame de seus registros taquigráficos, uma longa discussão sobre determinadas questões igualmente debatidas no interior das instâncias negociadoras da ALCA, entre os quais citamos: comércio agrícola, antidumping, temas não-comerciais (compras governamentais, propriedade intelectual e investimentos), concorrência empresarial, moldura da integração continental, flexibilização das propostas, etc.

Convidados pelos senadores para manifestarem sua opinião, ou mesmo prestar informações ou esclarecimentos sobre o teor ou andamento das negociações, os palestrantes, em sua maioria, apresentaram seus argumentos de maneira clara e até mesmo didática para os senadores. Os diplomatas, em especial, chamaram a atenção para as dificuldades levantadas pelo processo negociador da ALCA, e os decorrentes problemas que tais entraves representavam para o avanço e conclusão de um possível acordo.

Ademais, as referidas audiências públicas possibilitaram também aos senadores avaliarem a percepção dos diplomatas quanto à conveniência de algumas iniciativas tomadas pelos parlamentares para ampliar sua participação na produção da política externa do país. Na ocasião da 23ª Reunião Ordinária da CRE¹⁷³, em que fora instalada audiência pública com o objetivo específico de reunir autoridades governamentais para prestar esclarecimentos sobre a ALCA, o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) perguntou ao embaixador Adhemar Bahadrian, co-presidente do processo negociador da ALCA¹⁷⁴, que se manifestasse sobre a adequação do PLS 189/2003, de cujo conteúdo já tratamos anteriormente. O embaixador, a felicitar o projeto de autoria do senador Eduardo Suplicy, afirmou que

“Eu acho que nós negociadores teríamos uma vida muito mais fácil, se tivéssemos esse tipo de orientação. Se essa discussão que nós estamos tendo hoje aqui precedesse o início das negociações sobre a Alca e tivéssemos recebido, por exemplo, um tipo de orientação que emergisse do Senado Federal e dissesse que nas negociações sobre a Alca o Governo brasileiro não deverá – porque é assim que fazem os americanos: não deverá colocar em risco a possibilidade de se continuar a ter as políticas nacionais de compras governamentais de investimentos. A lei nacional não deverá ser, em hipó-

¹⁷² Ver Ata da 27ª Reunião da CRE, realizada em 17/10/2001; Ata da 28ª Reunião da CRE, realizada em 23/10/2001; Ata da 23ª Reunião da CRE, realizada em 23/10/2003; Ata da 8ª Reunião Extraordinária da CRE, realizada em 27/08/2003; Ata da 2ª Reunião Extraordinária da CRE, realizada em 18/02/2004.

¹⁷³ Promovida conjuntamente com a 9ª Reunião Ordinária da Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, em 23 de outubro de 2003, na sala de reuniões da CRE.

¹⁷⁴ O Ministério das Relações Exteriores anunciou no dia 16 de maio de 2003 o nome do Embaixador Adhemir Bahadrian como novo co-presidente brasileiro do processo negociador da ALCA, em substituição ao embaixador Clodoaldo Huguene, subsecretário-geral para assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty. Cabia ao Brasil, de acordo com decisão anteriormente tomada na Quarta Reunião de Ministros, ocorrida em San José, Costa Rica, em março de 1998, dividir com os EUA a responsabilidade pela condução das negociações da ALCA entre novembro de 2002 até dezembro de 2005.

tese alguma, negociada no foro internacional. Eu seria muito mais feliz. E eu teria, como os americanos têm aquela pachorra de dizer assim: ‘A o Senado não quer que eu faça isso’.”

Em outra ocasião, durante uma reunião extraordinária da CRE ocorrida em 18 de fevereiro de 2004, em que também fora promovida audiência pública sobre a ALCA com a presença do embaixador Adhemar Bahadian, a deputada Maninha (PT-DF), então 3ª Vice-Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e também inscrita como participante da Reunião em questão, manifestou-se positivamente quanto à presença do co-presidente para as negociações da ALCA no Congresso Nacional. Na qualidade de Presidente da Confederação Parlamentar das Américas, a parlamentar constatou o seguinte:

O que temos presenciado, na maioria dos países, é uma relação não muito amistosa entre Parlamento e Executivo, e, às vezes, até a falta de informação completa sobre o processo negociador. Isso tem gerado, nos mais diversos Parlamentos, uma posição às vezes até antagônica entre os dois Poderes e uma necessidade que os Parlamentos têm de obter as informações, para que não sejamos apenas homologadores de tratados, como sempre temos dito habitualmente.

A deputada nesta oportunidade também felicitou o embaixador Bahadian por sua disposição em fornecer explicações sobre a ALCA aos parlamentares presentes na Reunião Ministerial de Puebla, prática que considerou, sob seu ponto de vista, “extremamente salutar”, ao permitir ao Parlamento interferir e discutir a proposta que futuramente viria a apreciar¹⁷⁵.

Além do embaixador Adhemar Bahadian, compareceram às Reuniões da CRE, em que foram promovidas audiências públicas sobre a ALCA, os seguintes convidados: Celso Lafer, Horácio Lafer Piva, João Felício, Rubens Ricúpero, Samuel Pinheiro Guimarães, José Alfredo Graça Lima, Luiz Felipe Macedo Soares, Gilman Viana Rodrigues, Fernando Rezende, Paulo Nogueira Batista Júnior, Josef Stiglitz, Giovanni Dosi e Albert Fishlow.

¹⁷⁵ NOTAS TAQUIGRÁFICAS. Ata da Segunda Reunião Extraordinária da segunda sessão legislativa ordinária da quinquagésima segunda legislatura da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. 18/02/2004.

3.2.2 A Comissão Especial destinada a acompanhar as negociações da Área de Livre Comércio das Américas

Conforme já abordamos, as Comissões Temporárias são criadas com a finalidade de fornecer apoio às demais Comissões Permanentes, concentrando suas atividades, contudo, na análise de um caso ou de um tema específico. No âmbito do Senado Federal, não localizamos nenhuma comissão temporária destinada a desenvolver trabalhos relativos à ALCA. Entretanto, na Câmara dos Deputados, pudemos identificar a instalação de três comissões desta natureza, entre 1994 e 2005. Concentraremos nossa atenção, entretanto, em apenas uma delas: a Comissão Especial destinada a acompanhar as negociações da Área de Livre Comércio das Américas, cujo funcionamento se deu entre agosto de 1997 até abril de 1998.

A Comissão Especial da ALCA, como foi chamada à época pelos parlamentares, realizou dez reuniões formais por seus integrantes, sendo que em oito destas reuniões foram promovidas audiências públicas com a presença de várias autoridades governamentais e representantes da sociedade civil. Nestas audiências, em especial, os deputados buscavam não apenas se inteirar dos passos dados rumo à integração comercial do continente, mas também propiciar oportunidades por intermédio das quais a sociedade pudesse exercer alguma influência, notadamente por meio de seus representantes eleitos, sobre a atuação das autoridades governamentais nos foros negociadores da ALCA.

A referida comissão promoveu debates não somente sobre a implementação da ALCA, mas também sobre outros temas correlatos, tais como: comércio exterior, balança comercial, tributação, globalização, Mercosul e exportações. Na ocasião de seu encerramento, fora elaborado um relatório parcial sobre suas atividades e disponibilizadas algumas conclusões, ainda que preliminares, visto que o processo negociador da ALCA encontrava-se em seu estágio preparatório, à época.

Ademais, as audiências públicas instauradas pela Comissão Especial da ALCA contaram com a participação dos seguintes palestrantes convidados, ao longo de sua trajetória: Luiz Felipe Lampreia, João Camilo Penna, Reginaldo Braga Arcuri, Ruy Carlos Pereira, Marcus Vinícius Pratini de Moraes, Esdras dos Santos Magalhães Filho, Maria Elisa Meira e Osny Schroeder.

No que tange ainda às Comissões Parlamentares do Congresso Nacional, em especial às Permanentes, pôde-se constatar que, à parte as duas Comissões aqui abordadas, houve também outras que se dedicaram certa atenção ao tema ALCA. Entre elas, podemos

apontar a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), a Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (conhecida no Congresso Nacional como Comissão Mista do Mercosul), a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados (CDEIC) e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal.

3.3 Mobilização parlamentar nas esferas nacional e internacional

Outra forma de mobilização congressual em atenção a um determinado assunto pode ser identificado na formação de frentes parlamentares. Embora as frentes não tenham sua criação ou funcionamento regulamentado por nenhuma disposição regimental ou legal, elas se constituem em um importante instrumento por meio do qual os parlamentares evitam a dispersão de esforços e desempenham assim, com maior eficácia, sua capacidade de ação coletiva.

No Senado Federal, entre os anos de 1994 e 2005, não localizamos nenhuma iniciativa, por parte de seus membros, em favor da criação de uma frente parlamentar que se referisse diretamente à ALCA. Contudo, detectamos na Câmara dos Deputados uma Frente Parlamentar de Acompanhamento das Negociações sobre a ALCA e em Defesa da Soberania Nacional, de natureza bicameral, lançada por iniciativa do então Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), no dia 17 de junho de 2003, secundado pelos senadores Eduardo Suplicy (PT-SP), Heloisa Helena (PT-AL) e João Capiberibe (PSB-AP)¹⁷⁶.

Na ocasião do lançamento da referida Frente, compareceram mais de 30 parlamentares de diferentes partidos, representantes da UNE, de sindicatos, da Confederação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), do Movimento Social Grito dos Excluídos, além dos professores Alberto Arroio e Paulo Nogueira Batista Júnior, especialistas em acordos internacionais. Na condição de coordenador da iniciativa, o deputado Greenhalgh abordou a mudança de postura adotada pelo governo brasileiro com relação à ALCA, com a assunção de Lula à presidência da República. Defendeu também a importância de se aumentar a presença do Parlamento nas negociações, a fim de “ajudar o governo a estabelecer parâmetros

¹⁷⁶ Conforme MIDDLEJ E SILVA, Suylan de A. “Ganhamos a batalha, mas não a guerra”. A visão da Campanha Nacional contra a Alca sobre a não-assinatura do acordo. Brasília: Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2008, p. 193.

para os negociadores do Executivo e fazer com que a defesa da soberania seja feita pelo Congresso”¹⁷⁷.

Além de buscar intensificar as relações do Parlamento com o Poder Executivo, a Frente procurou também estabelecer vínculos com importantes iniciativas da sociedade, como a Campanha Nacional Contra a ALCA, responsável pela realização de um plebiscito, no mês de setembro de 2002, que conseguiu mobilizar mais de 10 milhões de pessoas, em diferentes regiões do país, para votarem contra ou a favor da adesão do Brasil à ALCA¹⁷⁸. Ademais, a Frente apoiou a promoção de eventos sobre a ALCA, entre eles, o Seminário internacional “O papel dos legisladores na ALCA – Encontro Parlamentar sobre a Área de Livre Comércio das Américas”, ocorrido no Congresso Nacional em 20 de outubro de 2003, que contou com a presença de delegações parlamentares e autoridades executivas de vários países americanos, e do próprio presidente Lula.

Julgamos válido destacar que a participação de parlamentares brasileiros nos debates sobre integração continental não se restringiu somente às instâncias congressuais nacionais, tendo sido também evidenciada no âmbito de instituições supranacionais. Trata-se do Parlamento Latino-Americano (Parlatino) e da Confederação Parlamentar das Américas (COPA), que ao longo das negociações da ALCA, buscaram mobilizar os parlamentares das Américas a discutirem com maior aprofundamento não apenas a integração continental, mas também o seu papel neste processo.

O Parlatino é uma organização regional, permanente e unicameral, integrado pelos parlamentares latino-americanos eleitos democraticamente e mediante sufrágio popular. Constituído em novembro de 1964 e sediado desde 2008 no Panamá, o Parlatino tem como um de seus princípios de natureza permanente e inalterável a integração latino-americana, havendo também atribuído a si o propósito de “promover o estudo e o desenvolvimento do processo de integração da América Latina visando a constituição da Comunidade Latino-Americana de Nações”.

Dadas as responsabilidades do referido órgão parlamentar, pudemos verificar que este não se manteve alheio à trajetória das negociações para a formação da ALCA, uma vez que estas negociações estavam exercendo considerável influência sobre o avanço das iniciativas de integração sub-regional em curso, no âmbito da América Latina. Em uma

¹⁷⁷ JORNAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Instalada a Frente Parlamentar da Alca. Brasília: Câmara dos Deputados, 18 de junho de 2003.

¹⁷⁸ Maiores esclarecimentos em MIDDLEJ E SILVA, Suylan de A. “Ganhamos a batalha...”, *op. cit.*, p. 192-208.

entrevista publicada em setembro de 2003, o Deputado Ney Lopes (PFL-RN), na condição de presidente do Parlatino, defendeu a prioridade a ser dada à criação de uma Comunidade Latino-Americana de Nações, enquanto meio de se fortalecer a região não apenas econômica, política e socialmente, mas para também lhe fornecer maior peso negociador nos foros externos. Assim, segundo o parlamentar,

“Na verdade, a Comunidade Latino-Americana de Nações é uma prioridade econômica, embora traga avanços políticos e sociais também. (...) Hoje, as grandes nações, quando querem dividir, negociam isoladamente, como estão fazendo com a Alca. Isso fragmenta a América Latina. A nossa maior luta aqui não é combater a Alca, mas, sim, querer uma negociação pelo menos sub-regional, com as quatro ou cinco sub-regiões que tem a América Latina. Então, esta Comunidade garantiria o multilateralismo comercial e a negociação de blocos, ou sub-blocos”¹⁷⁹.

Embora a ALCA tenha sido lembrada com alguma frequência nas discussões levantadas pelo Parlatino, foi no âmbito das reuniões da COPA que o debate sobre o tema se desenvolveu de forma mais sistemática. A criação da COPA se deveu notadamente à constatação, feita pela Assembléia Nacional do Quebec, à época do lançamento da proposta pela formação da ALCA, em 1994, da ausência de um fórum parlamentar continental responsável por tratar das implicações sociais e econômicas que a instituição do projeto poderia gerar para seus integrantes. Com base nisso, a referida Assembléia decidiu reunir na cidade de Quebec, em setembro de 1997, os parlamentares dos Estados unitários, federais e federados, e também dos Parlamentos regionais e organizações interparlamentares para uma Conferência intitulada “Rumo às Américas de 2005: democracia, desenvolvimento e prosperidade”. Mais de 400 parlamentares de 28 países das Américas atenderam ao convite proposto pelos organizadores canadenses. Na oportunidade, houve uma deliberação sobre a criação de um fórum permanente para se discutir temas de relevância pertinentes ao continente, e desde então, este fórum fora empreendido, sob a forma de uma Confederação, com funcionamento flexível e encontros regulares.

No bojo das declarações e recomendações produzidas pelas Assembléias Gerais da COPA, a respeito da necessidade de se aumentar a participação parlamentar principalmente nas deliberações vinculadas às negociações da ALCA, a Deputada Maninha (PT-DF), na condição de membro da COPA, defendeu a criação de um Parlamento das Américas, antes da própria assinatura de um acordo sobre a ALCA. Na opinião da parlamentar, a constituição do

¹⁷⁹ ENTREVISTA. Revista Brasília em dia. Brasília, Setembro de 2003.

“(…) Parlamento das Américas deve preceder a assinatura de qualquer acordo geral de comércio. As decisões econômicas têm que dar suporte às políticas de desenvolvimento humano de cada um e de todos os nossos países. O processo pode ser mais lento, mas, com certeza, assim será muito mais legítimo”¹⁸⁰.

Em fevereiro de 2004, já como presidente da COPA, a Deputada Maninha manifestou-se também a favor da criação, pelos negociadores da ALCA, de um fundo de compensação entre os países do continente, para que as economias nacionais menos favorecidas não fossem penalizadas com a instituição das futuras regras do acordo. O fundo, nas palavras da parlamentar, deveria assemelhar-se ao existente no âmbito da União Européia, a ser empregado em benefício de economias pouco desenvolvidas para que pudessem assim “subir para uma condição de desenvolvimento e, então, poder desfrutar dos benefícios comuns aos países mais ricos”¹⁸¹.

Apesar de tais recomendações não terem sido objeto de um debate mais aprofundado pelos negociadores da ALCA, à época, julgamos necessário sublinhá-las, em função do interesse manifestado pelos parlamentares brasileiros, em especial, por apresentá-las e debatê-las não somente por intermédio de instâncias partidárias ou congressuais domésticas. A disposição dos congressistas em atuar externamente em favor da democratização e do aperfeiçoamento de um projeto de grande complexidade e abrangência como o da ALCA não deixa de legar um saldo positivo à cooperação interparlamentar interamericana, fundamental para o aprimoramento das funções representativas dos Parlamentos de toda região.

¹⁸⁰ MANINHA. Maria J. “Parlamento das Américas deve preceder a ALCA”. In: Correio Brasiliense. Brasília, 17 de março de 2003, Opinião, p. 5.

¹⁸¹ JORNAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Maninha assume presidência da Confederação das Américas. Brasília, 05 de fevereiro de 2004, Política, p. 5.

Conclusão

A presente Dissertação buscou analisar o posicionamento dos senadores frente às negociações da ALCA, entre 1994 a 2005, motivada principalmente por um desafio lançado ao senso comum, quando percebe na atividade parlamentar um suposto desinteresse por temas externos. Visto estritamente sob o ângulo de suas atribuições constitucionais, o Parlamento tem sua atuação em matéria de política externa fortemente limitada por seu papel de apreciador de acordos e tratados internacionais *ex post*, inexistindo, em termos formais, mecanismos ou dispositivos legais que obriguem o Poder Executivo a consultar anteriormente o Congresso Nacional sobre a adequabilidade de propostas comerciais negociadas em âmbito internacional.

Esta atual configuração de nossa legislação constitucional, aos olhos de um observador desatento, poderia traduzir-se em uma inoperância dos parlamentares no que tange à produção da política de comércio exterior brasileira, cabendo a tais atores políticos apenas decidir, posteriormente, por sua implementação ou não. Contudo, ao invés de corroborarmos esta impressão, compartilhada pelo senso comum, resolvemos colocá-la à prova, para verificar, à luz do exame das atividades congressistas, em que medida o comportamento de tais atores refletiria as suas limitações decisórias em matéria de política externa. Assim, decidimos tomar como referência de nossa análise as tratativas realizadas em prol da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), desde seu anúncio, em dezembro de 1994, até a data de sua possível conclusão e instalação, prevista para ocorrer no ano de 2005. O caráter controverso da proposta e a repercussão que o assunto provocou no país, ao longo de mais de uma década, suscitou em nós uma indagação a respeito de como os congressistas, em especial os senadores, teriam se posicionado perante a questão.

Entrementes, a ausência de órgãos formais de participação parlamentar no organograma do processo negociador da ALCA, compostos exclusivamente por agentes governamentais oriundos dos países envolvidos, veio a reforçar ainda mais o nosso interesse por avaliar a posição do Senado quanto à adequabilidade do polêmico projeto. Assim, formulamos então duas perguntas de importância fundamental para nosso trabalho: a ausência de mecanismos formais de participação parlamentar nas negociações sobre a ALCA teria refletido um suposto desinteresse dos senadores pela questão? Em que medida esta referida ausência não teria impellido o Parlamento a buscar influenciar o processo por outros meios,

ou até mesmo fomentado demandas pela ampliação de seu papel constitucional no tratamento de questões externas?

A análise dos pronunciamentos senatoriais realizados entre 1994 e 2005 revelou-nos claramente que o tema ALCA evocou de modo significativo a atenção de tais parlamentares. Conseguimos identificar, com o apoio fornecido pelo sistema de busca do *site* do Senado na internet, mais de 200 pronunciamentos, dentre os quais os seus autores, em vários momentos, se debruçaram longamente a discutir o mérito e a oportunidade da proposta. A leitura desses discursos propiciou-nos tomar conhecimento de várias iniciativas tomadas pelos senadores com vistas a intensificar seu envolvimento com a ALCA. Dentre elas, vale destacar as convocações de autoridades governamentais para esclarecer, seja em Plenário, nas audiências públicas ou nos eventos promovidos pelo Congresso, o andamento das negociações para a integração do continente. Entrementes, as entrevistas realizadas por nós se revelaram úteis, não somente como forma de esclarecer questionamentos surgidos ao longo da pesquisa, mas também para tornar mais discernível a atividade legislativa observada no Congresso Nacional, em seus diferentes aspectos.

A análise da matéria e da justificativa de determinadas proposições também tornou evidente o expressivo nível de preocupação demonstrado pelo Senado com relação à ALCA. Além das Moções encaminhadas ao governo, na forma de Requerimentos, a integração do continente motivou, direta ou indiretamente, o interesse dos senadores em ampliar de modo significativo as atribuições do Congresso Nacional em matéria de política de comércio exterior. As demandas apresentadas pelos Projetos e pelas Propostas de Emenda Constitucional, examinadas por nós no terceiro capítulo deste trabalho, ilustraram isto de forma muito clara. Apesar da maioria delas terem sido arquivadas, constitui-se um fato de que, na ocasião de sua apresentação, houve uma clara tentativa, por parte dos senadores, de tentar alterar os tradicionais padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo no que se refere especialmente à política externa. Conforme pudemos acompanhar anteriormente, foram requeridas, pelos senadores, demandas como: a) a criação de um mecanismo constitucional por meio do qual o Legislativo brasileiro pudesse estabelecer os parâmetros a serem adotados pelo governo nas negociações comerciais externas; b) a prerrogativa de decidir sobre a indicação dos negociadores nacionais para representar o país em foros internacionais, a exemplo do que ocorre com os embaixadores; e c) competência para acompanhar as comitivas negociadoras nacionais quando da negociação de acordos e tratados de comércio.

Com base na análise empreendida e no período delimitado por nós, arriscamo-nos aqui a afirmar que diferentemente da percepção do senso comum, os parlamentares não são insensíveis às repercussões geradas pelas questões internacionais, principalmente quando elas demonstram uma forte imbricação com temas domésticos, ligados, por exemplo, à geração de empregos, progresso econômico e qualidade de vida da população. A ALCA e sua ampla agenda ensejavam importantes mudanças no cenário doméstico brasileiro, por prever a intensificação da concorrência entre produtos nacionais e estrangeiros, além de instituir regras em áreas como propriedade intelectual, compras governamentais, serviços e investimentos. Atentos a tais acontecimentos, os senadores não demonstraram, à luz de suas declamações e de sua produção legislativa, estarem alheios a tais discussões.

O comportamento dos senadores durante o período em que a ALCA fora negociada também forneceu, em determinados aspectos, pertinência aos argumentos defendidos por Robert D. Putnam, Helen Milner e Maria Regina Soares de Lima, quando lidos a partir da perspectiva do contexto brasileiro. No que tange à análise empreendida por nós, as colocações feitas por Putnam revelam-se válidas, particularmente quando aborda a necessidade de cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo para se tornar viáveis as opções em política externa adotadas por países democráticos, onde a percepção da suposta autonomia decisória dos governos para atuarem no âmbito da política internacional passa a ser cada vez mais questionada. Tal percepção, fundamentada sobretudo pela pretensa existência de dois domínios diferenciados – o da política externa e o da política doméstica –, é também acertadamente contestada por Milner, ao defender, por sua vez, que as escolhas em matéria de política externa é resultado do jogo estratégico entre os atores domésticos na luta pelo poder interno, em que a convergência de seus interesses tem um papel fundamental para a manutenção do caráter coeso da atuação externa de um país. No Brasil, a politização da política externa colocada por Lima, desencadeada em considerável medida pelo processo de internacionalização da economia do país, veio de fato a se tornar mais acentuada com os debates sobre a criação da ALCA, cujos objetivos sinalizavam para uma radicalização das políticas liberalizantes praticadas no continente desde o início dos anos noventa. Neste contexto, o projeto norte-americano de integração das Américas passou a ser interpretado não somente no âmbito do Senado Federal, mas também por boa parte da opinião pública brasileira, como um risco à soberania e aos interesses nacionais.

Por fim, vale destacar que, apesar da não-implementação das propostas formais feitas pelos senadores para ampliar as competências do Poder Legislativo em matéria de polí-

tica exterior – a considerar o fato de que todas as PECs e os Projetos de autoria dos senadores citados nesta Dissertação foram arquivados, com exceção do PLS 189/2003, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP) – não se teve notícia, em nenhum outro momento da história recente do país, de uma tentativa tão explícita, por parte dos integrantes do Congresso Nacional, em ampliar suas competências decisórias no plano da produção da política externa comercial para além de suas atribuições tradicionais, ou seja, de apreciar e decidir pela implementação de acordos internacionais *ex post facto*. Conforme pudemos observar nesta Dissertação, as negociações concernentes à ALCA assumiram um papel fundamental para o surgimento dessas demandas formais por ampliação de competências e responsabilidades parlamentares. Tais constatações se revelam importantes, ao fornecer uma demonstração da imprecisão da percepção comum quando identifica na atividade parlamentar um suposto desinteresse ou incapacidade para agir em defesa do interesse externo do país.

ANEXO I

CRONOLOGIA COMENTADA DAS NEGOCIAÇÕES DA ALCA (1994-2005)

Ano	Mês	Evento	Comentário
1994	Dezembro	I Cúpula das Américas. Miami, EUA.	Chefes de Estado e de governo de 34 países das Américas reúnem-se nos EUA, a convite do presidente norte-americano Bill Clinton. Nesta ocasião, foi proposta e acordada a criação de uma área de livre comércio entre os países participantes até o ano de 2005.
1995	Junho	I Reunião de Ministros de Comércio. Denver, EUA.	Primeira reunião de ministros de comércio teve como finalidade definir a estrutura do processo negociador da ALCA. Foram criados 7 grupos de trabalho.
1996	Março	II Reunião de Ministros de Comércio. Cartagena, Colômbia.	Ministros de Comércio reafirmam interesse em concluir as negociações para a ALCA até 2005. Foram criados mais 4 novos grupos de trabalho.
1997	Maio	III Reunião de Ministros de Comércio. Belo Horizonte, Brasil.	Reitera-se o compromisso pela conclusão das negociações até 2005. São avaliadas as atividades dos grupos de trabalho. Adota-se o consenso como princípio decisório nas negociações para a ALCA. Permite-se aos países negociar, individualmente ou na forma de membros de blocos sub-regionais, sua adesão à ALCA.
	Setembro	Conferência Parlamentar das Américas. Quebec, Canadá.	Reunião de vários parlamentares das Américas, em que denunciam o déficit democrático da ALCA. Na ocasião, foi defendida uma maior participação dos parlamentos nas negociações.
	Outubro	Visita do Presidente norte-americano Bill Clinton ao Brasil.	Os Presidentes Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso encontram-se para discutir o lançamento das negociações formais da ALCA já na II Cúpula das Américas, a ser realizada em 1998.
	Novembro	Congresso dos EUA nega concessão de <i>fast-track</i> ao governo Clinton.	Negação do mandato negociador resultou em enfraquecimento da posição do governo dos EUA em promover o avanço da implantação da ALCA na II Cúpula das Américas.

Ano	Mês	Evento	Comentário
1998	Março	IV Reunião de Ministros de Comércio. San José, Costa Rica.	Ministros estabeleceram a estrutura das negociações, acordaram os princípios e os objetivos gerais para orientar sua condução e sugeriram aos Chefes de Estado e de Governo que iniciassem as negociações formais sobre a ALCA.
	Abril	II Cúpula das Américas. Santiago, Chile.	O evento lançou as negociações formais sobre a Alca. Contudo, sem o fast-track, o presidente Bill Clinton não conseguiu acelerar apressar o diálogo para a conformação do projeto. O prazo para se concluir as negociações foi mantido.
	Setembro	Congresso dos EUA nega concessão de fast-track ao governo Clinton.	Novamente, o governo Clinton não obtém o respaldo de seus parlamentares para negociar a ALCA.
	Novembro	I Convite Público à sociedade civil.	Iniciativa do Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil (CRG).
1999	Novembro	V Reunião de Ministros de Comércio. Toronto, Canadá.	Ministros recomendaram a preparação da primeira minuta do acordo da ALCA. Foi solicitado aos grupos responsáveis por acesso a mercados que discutissem as modalidades e procedimentos para as negociações nas suas respectivas áreas.
2000	Agosto	Encontro entre Madeleine Albright e Luiz Felipe Lampréia.	A secretária de Estado dos EUA desembarca no Brasil para discutir a Alca. O chanceler brasileiro comunica que o país só assinará o acordo se os EUA aceitarem rever sua política alfandegária.
	Setembro	II Convite Público à Sociedade Civil.	Iniciativa do Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil (CRG).
		Cúpula Sul-Americana.	Onze presidentes sulamericanos desembarcam em Brasília para um encontro com o presidente brasileiro. Evento discutiu a ampliação da cooperação entre os países da região, bem como a ALCA.
2001	Março	Encontro entre Fernando Henrique Cardoso e George W. Bush.	Os respectivos presidentes reúnem-se na Casa Branca e apresentam divergências com relação à ALCA. O Brasil desejava protelar a criação do bloco, mas os EUA almejavam a rápida consecução de um acordo.

Ano	Mês	Evento	Comentário
2001 (cont.)	Abril	VI Reunião de Ministros de Comércio. Buenos Aires, Argentina.	Ministros recomendaram a divulgação da minuta do acordo da ALCA. Foi determinado ao CRG que enviasse as contribuições da sociedade civil, em resposta ao Convite Público, para os grupos negociadores.
	Julho	Publicação da primeira Minuta do acordo da ALCA.	Divulgação da Minuta, repleta de colchetes, na página eletrônica oficial da ALCA, em quatro idiomas.
	Novembro	III Convite Público à Sociedade Civil.	Iniciativa do Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil (CRG).
2002	Agosto	Congresso dos EUA concede TPA ao governo Bush.	Após oito anos tramitando no Congresso dos EUA, o governo Bush consegue obter a autorização legislativa para negociar a ALCA.
	Novembro	VII Reunião de Ministros de Comércio. Quito, Equador.	Brasil e EUA compartilham a presidência do processo negociador da ALCA, em sua fase final.
		Publicação da segunda Minuta do acordo da ALCA.	Divulgação da Minuta, repleta de colchetes, na página eletrônica oficial da ALCA, em quatro idiomas.
2003	Fevereiro	Apresentação da proposta oficial do governo norte-americano para a ALCA.	Proposta sugere uma grande abertura às importações oriundas da América Central e Caribe, mas não às do Brasil e do Mercosul. Os EUA não aceitam negociar a eliminação de suas barreiras não alfandegárias.
	Março	Representante de Comércio dos EUA (USTR) comparece ao Congresso dos EUA.	Robert Zoellick, Secretário de Comércio dos EUA, em mensagem ao Congresso de seu país, promete usar "todos os meios" para obter "vantagem total" na negociação do acordo.
	Junho	Encontro entre Luiz Inácio Lula da Silva e George W. Bush na Casa Branca.	Os respectivos presidentes reúnem-se na Casa Branca e discutem a negociação da Alca. Ambos mantiveram o interesse em dar continuidade ao diálogo. Porém, não foi tomada nenhuma decisão prática pela implementação do projeto.
2003	Outubro	XV Reunião do Comitê de Negociações Comerciais (CNC). Porto de Espanha. Trinidad e Tobago.	Delegação dos EUA reconhece explicitamente não ter condições de negociar, no âmbito da ALCA, suas políticas de apoio doméstico à agricultura e de aplicação de medidas antidumping, sob o argumento de que se tratam de temas globais.

Ano	Mês	Evento	Comentário
2003 (cont.)	Novembro	VIII Reunião de Ministros de Comércio. Miami, EUA.	Ministros reiteram que a ALCA pode coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais, na medida em que os direitos e obrigações dispostos nesses acordos não estejam cobertos ou excedam os direitos e obrigações da ALCA.
		Publicação da terceira Minuta do acordo da Alca.	Divulgação da Minuta, repleta de colchetes, na página eletrônica oficial da ALCA, em quatro idiomas.
2004	Janeiro	Cúpula Extraordinária das Américas. Monterrey, México.	Nenhum avanço prático é observado. Reitera-se discretamente a previsão pelo cumprimento dos prazos acordados em reuniões anteriores.
	Fevereiro	XVII Reunião do CNC. Puebla, México.	Divergências entre as propostas brasileira e norte-americana com relação a temas considerados sensíveis provocam a suspensão da XVII Reunião, cuja conclusão não veio a ser consumada posteriormente.
2005	Novembro	IV Cúpula das Américas. Mar Del Plata, Argentina.	Congelamento das negociações para a integração do continente. O Plano de Ação elaborado pela referida Cúpula nem sequer menciona as palavras “ALCA”, “Área de Livre Comércio das Américas” ou “comércio” em seu conteúdo.

Fonte: *site* oficial das negociações para a ALCA (<http://www.ftaa-alca.org/>) e demais referências citadas pela Dissertação.

ANEXO II

FORMAÇÃO E COMPOSIÇÃO DE FORÇAS NOS GOVERNOS DE FHC E LULA*

Equipe de Governo	Composição partidária	Composição não-partidária	Total de ministérios	Partidos de coalizão	% CD	% SF
FHC (1995)	61% (11)	39% (7)	18	PSDB-PFL-PTB-PMDB	56,4	69,2
FHC (1999)	76% (13)	34% (4)	17	PSDB-PFL-PMDB-PPB	67,8	66
Lula (2003)	76% (20)	24% (6)	26	PT-PL-PTB-PPS-PDT-PCdoB-PV-PSB	48	33

* Referente ao primeiro ano dos dois mandatos de FHC e do primeiro de Lula, respectivamente.
Fonte: dados fornecidos pelo DIAP por e-mail.

ANEXO III

COMPOSIÇÃO INICIAL DO SENADO FEDERAL NA 50ª LEGISLATURA (1995-1999)

Nome	Partido	Estado	Mandato	Situação
Flaviano Melo	PMDB	Acre	1991-1999	Em vigor
Marina Silva	PT		1995-2003	Estreante
Nabor Junior	PMDB		1995-2003	Reeleito
Guilherme Palmeira	PFL	Alagoas	1991-1999	Em vigor
Renan Calheiros	PMDB		1995-2003	Estreante
Teotonio Vilela Filho	PSDB		1995-2003	Reeleito
Bernardo Cabral	PP	Amazonas	1995-2003	Estreante
Gilberto Miranda	PMDB		1991-1999	Em vigor
Jefferson Peres	PSDB		1995-2003	Estreante
Gilvan Rocha	PMDB	Amapá	1995-2003	Estreante
José Sarney	PMDB		1991-1999	Em vigor
Sebastião Rocha	PDT		1995-2003	Estreante
Antonio Carlos Magalhães	PFL	Bahia	1995-2003	Estreante
Josaphat Marinho	PFL		1991-1999	Em vigor
Waldeck Ornelas	PFL		1995-2003	Estreante
Beni Veras	PSDB	Ceará	1991-1999	Em vigor
Lúcio Alcântara	PDT		1995-2003	Estreante
Sérgio Machado	PSDB		1995-2003	Estreante
José Roberto Arruda	PP	Distrito Federal	1995-2003	Estreante
Lauro Campos	PT		1995-2003	Estreante
Valmir Campelo	PTB		1991-1999	Em vigor
Elcio Alvares	PFL	Espírito Santo	1991-1999	Em vigor
Gerson Camata	PMDB		1995-2003	Reeleito
José Ignácio Ferreira	PSDB		1995-2003	Estreante
Iris Rezende	PMDB	Goiás	1995-2003	Estreante
Mauro Soares	PMDB		1995-2003	Estreante
Onofre Quinan	PMDB		1991-1999	Em vigor
Alexandre Costa	PFL	Maranhão	1995-2003	Reeleito
Edison Lobão	PFL		1995-2003	Estreante
Epitácio Cafeteira	PPR		1991-1999	Em vigor
Arlindo Porto	PTB	Minas Gerais	1995-2003	Estreante
Francelino Pereira	PFL		1995-2003	Estreante
Junia Marise	PDT		1991-1999	Em vigor
Levy Dias	PPR	Mato Grosso do Sul	1991-1999	Em vigor
Lúdio Coelho	PSDB		1995-2003	Estreante
Ramez Tebet	PMDB		1995-2003	Estreante
Carlos Bezerra	PMDB	Mato Grosso	1995-2003	Estreante
Jonas Pinheiro	PFL		1995-2003	Estreante
Júlio Campos	PFL		1991-1999	Em vigor
Ademir Andrade	PSB	Pará	1995-2003	Estreante
Coutinho Jorge	PMDB		1991-1999	Em vigor
Jader Barbalho	PMDB		1995-2003	Estreante

Nome	Partido	Estado	Mandato	Situação
Humberto Lucena	PMDB	Paraíba	1995-2003	Reeleito
Ney Suassuna	PMDB		1991-1999	Em vigor
Ronaldo Cunha Lima	PMDB		1995-2003	Estreante
Carlos Wilson	PSDB	Pernambuco	1995-2003	Estreante
Joel de Holanda	PFL		1991-1999	Em vigor
Roberto Freire	PPS		1995-2003	Estreante
Freitas Neto	PFL	Piauí	1995-2003	Estreante
Hugo Napoleão	PFL		1995-2003	Reeleito
Lucídio Portela	PPR		1991-1999	Em vigor
José Eduardo	PTB	Paraná	1991-1999	Em vigor
Osmar Dias	PP		1995-2003	Estreante
Roberto Requião	PMDB		1995-2003	Estreante
Artur da Távola	PSDB	Rio de Janeiro	1995-2003	Estreante
Benedita da Silva	PT		1995-2003	Estreante
Darcy Ribeiro	PDT		1991-1999	Em vigor
Fernando Bezerra	PMDB	Rio Grande do Norte	1991-1999	Em vigor
Geraldo Melo	PSDB		1995-2003	Estreante
José Agripino Maia	PFL		1995-2003	Estreante
Ernandes Amorim	PDT	Rondônia	1995-2003	Estreante
José Bianco	PDT		1995-2003	Estreante
Odacir Soares	PFL		1991-1999	Em vigor
João Franca	PP	Roraima	1991-1999	Em vigor
Marluce Pinto	PTB		1995-2003	Reeleita
Romero Jucá	PPR		1995-2003	Estreante
Emília Fernandes	PTB	Rio Grande do Sul	1995-2003	Estreante
José Fogaça	PMDB		1995-2003	Reeleito
Pedro Simon	PMDB		1991-1999	Em vigor
Cassildo Maldaner	PMDB	Santa Catarina	1995-2003	Estreante
Espiridião Amin	PPR		1991-1999	Em vigor
Vilson Kleinubing	PFL		1995-2003	Estreante
Albano Franco	PSDB	Sergipe	1991-1999	Em vigor
Antônio Carlos Valadares	PP		1995-2003	Estreante
José Dutra	PT		1995-2003	Estreante
Eduardo Suplicy	PT	São Paulo	1991-1999	Em vigor
José Serra	PSDB		1995-2003	Estreante
Romeu Tuma	PL		1995-2003	Estreante
Carlos Patrocínio	PFL	Tocantins	1995-2003	Reeleito
João Rocha	PFL		1991-1999	Em vigor
Leomar Quintanilha	PPR		1995-2003	Estreante

Fonte: Boletim do DIAP nº 10, de outubro de 94; *site* do Senado Federal na internet.

ANEXO IV

COMPOSIÇÃO INICIAL DO SENADO FEDERAL NA 51ª LEGISLATURA (1999-2003)

Nome	Partido	Estado	Mandato	Situação
Sebastião Viana	PT	Acre	1999-2007	Novo
Marina Silva	PT		1995-2003	Em vigor
Nabor Júnior	PMDB		1995-2003	Em vigor
Heloísa Helena	PT	Alagoas	1999-2007	Nova
Renan Calheiros ¹⁸²	PMDB		1995-2003	Em vigor
Teotônio Vilela Filho	PSDB		1995-2003	Em vigor
José Sarney	PMDB	Amapá	1999-2007	Reeleito
Gilvan Borges	PMDB		1995-2003	Em vigor
Sebastião Rocha	PDT		1995-2003	Em vigor
Gilberto Mestrinho	PMDB	Amazonas	1999-2007	Novo
Bernardo Cabral	PFL		1995-2003	Em vigor
Jefferson Peres	PSDB		1995-2003	Em vigor
Paulo Souto	PFL	Bahia	1999-2007	Novo
Antônio Carlos Magalhães	PFL		1995-2003	Em vigor
Waldeck Ornelas ¹⁸³	PFL		1995-2003	Em vigor
Luiz Pontes	PSDB	Ceará	1999-2007	Novo
Lúcio Alcântara	PSDB		1995-2003	Em vigor
Sérgio Machado	PSDB		1995-2003	Em vigor
Luis Estevão	PMDB	Distrito Federal	1999-2007	Novo
José Roberto Arruda	PSDB		1995-2003	Em vigor
Lauro Campos	PT		1995-2003	Em vigor
Paulo Hartung	PSDB	Espírito Santo	1999-2007	Novo
Gerson Camata	PMDB		1995-2003	Em vigor
Ricardo Santos ¹⁸⁴	PSDB		1995-2003	Em vigor
Maguito Vilela	PMDB	Goiás	1999-2007	Novo
Mauro Miranda	PMDB		1995-2003	Em vigor
Iris Rezende	PMDB		1995-2003	Em vigor
João Alberto	PMDB	Maranhão	1999-2007	Novo
Bello Parga	PFL		1995-2003	Em vigor
Edison Lobão	PFL		1995-2003	Em vigor
Antero de Barros	PSDB	Mato Grosso	1999-2007	Novo
Carlos Bezerra	PMDB		1995-2003	Em vigor
Jonas Pinheiro	PFL		1995-2003	Em vigor
Juvêncio Fonseca	PMDB	Mato Grosso do Sul	1999-2007	Novo
Lúdio Coelho	PSDB		1995-2003	Em vigor
Ramez Tebet	PMDB		1995-2003	Em vigor
José Alencar	PMDB	Minas Gerais	1999-2007	Novo
Francelino Pereira	PFL		1995-2003	Em vigor
Arlindo Porto	PTB		1995-2003	Em vigor

¹⁸² Substituído por Djalma Falcão (PMDB), enquanto Ministro da Justiça.

¹⁸³ Substituído por Djalma Bessa (PFL), enquanto Ministro da Previdência.

¹⁸⁴ Substituiu José Ignácio (PSDB), eleito governador do Espírito Santo.

Nome	Partido	Estado	Mandato	Situação
Luiz Otávio	PPB	Pará	1999-2007	Novo
Ademir Andrade	PSB		1995-2003	Em vigor
Jader Barbalho	PMDB		1995-2003	Em vigor
Ney Suassuna	PMDB	Paraíba	1999-2007	Reeleito
Wellington Roberto	PMDB		1995-2003	Em vigor
Ronaldo Cunha Lima	PMDB		1995-2003	Em vigor
Álvaro Dias	PSDB	Paraná	1999-2007	Novo
Osmar Dias	PSDB		1995-2003	Em vigor
Roberto Requião	PMDB		1995-2003	Em vigor
José Jorge	PFL	Pernambuco	1999-2007	Novo
Carlos Wilson	PSDB		1995-2003	Em vigor
Roberto Freire	PPS		1995-2003	Em vigor
Alberto Silva	PMDB	Piauí	1999-2007	Novo
Freitas Neto ¹⁸⁵	PFL		1995-2003	Em vigor
Hugo Napoleão	PFL		1995-2003	Em vigor
Saturnino Braga	PSB	Rio de Janeiro	1999-2007	Novo
Artur da Távola	PSDB		1995-2003	Em vigor
Geraldo Cândido da Silva ¹⁸⁶	PT		1995-2003	Em vigor
Fernando Bezerra	PMDB	Rio Grande do Norte	1999-2007	Reeleito
Geraldo Melo	PSDB		1995-2003	Em vigor
José Agripino	PFL		1995-2003	Em vigor
Pedro Simon	PMDB	Rio Grande do Sul	1999-2007	Reeleito
Emília Fernandes	PDT		1995-2003	Em vigor
José Fogaça	PMDB		1995-2003	Em vigor
Amir Lando	PMDB	Rondônia	1999-2007	Novo
Ernandes Amorim	PPB		1995-2003	Em vigor
Rubens Moreira Mendes Filho ¹⁸⁷	PFL		1995-2003	Em vigor
Mozarildo Cavalcante	PPB	Roraima	1999-2007	Novo
Marluce Pinto	PMDB		1995-2003	Em vigor
Romero Jucá	PFL		1995-2003	Em vigor
Jorge Bornhausen	PFL	Santa Catarina	1999-2007	Novo
Casildo Maldaner	PMDB		1995-2003	Em vigor
Geraldo Althoff ¹⁸⁸	PFL		1995-2003	Em vigor
Eduardo Suplicy	PT	São Paulo	1999-2007	Reeleito
José Serra ¹⁸⁹	PSDB		1995-2003	Em vigor
Romeu Tuma	PFL		1995-2003	Em vigor
Maria do Carmo Alves	PFL	Sergipe	1999-2007	Novo
Antônio Carlos Valadares	PSB		1995-2003	Em vigor
José Eduardo Dutra	PT		1995-2003	Em vigor
Eduardo Siqueira Campos	PFL	Tocantins	1999-2007	Novo
Carlos Patrocínio	PFL		1995-2003	Em vigor
Leomar Quintanilha	PPB		1995-2003	Em vigor

Fonte: Boletim Especial do DIAP nº 98, de outubro de 1998; *site* do Senado Federal na internet.

¹⁸⁵ Substituído por Eloi Portella (PPB), enquanto Ministro das Reformas institucionais.

¹⁸⁶ Substituiu Benedita da Silva (PT), eleita vice-governadora do Rio de Janeiro.

¹⁸⁷ Substituiu José Bianco (PFL), eleito governador de Rondônia.

¹⁸⁸ Substituiu Vilson Kleinumbing (PFL), quando este veio a falecer.

¹⁸⁹ Substituído por Pedro Piva (PSDB), enquanto Ministro da Saúde.

ANEXO V

COMPOSIÇÃO INICIAL DO SENADO FEDERAL NA 52ª LEGISLATURA (2003-2007)

Nome	Partido	Estado	Mandato	Situação
Geraldo Mesquita	PSB	Acre	2003-2011	Novo
Marina Silva	PT		2003-2011	Reeleita
Tião Viana	PT		2003-2007	Em vigor
Heloísa Helena	PT	Alagoas	2003-2007	Em vigor
Renan Calheiros	PMDB		2003-2011	Reeleito
Teotônio Vilela Filho	PSDB		2003-2011	Reeleito
João Capiberibe	PSB	Amapá	2003-2011	Novo
João Papaléo	PTB		2003-2011	Novo
José Sarney	PMDB		2003-2007	Em vigor
Artur Virgílio Neto	PSDB	Amazonas	2003-2011	Novo
Gilberto Mestrinho	PMDB		2003-2007	Em vigor
Jefferson Peres	PDT		2003-2011	Reeleito
Antônio Carlos Magalhães	PFL	Bahia	2003-2011	Novo
César Borges	PFL		2003-2011	Novo
Rodolpho Tourinho Neto ¹⁹⁰	PFL		2003-2007	Em vigor
Patrícia Gomes	PPS	Ceará	2003-2011	Nova
Reginaldo Duarte	PSDB		2003-2007	Em vigor
Tasso Jereissati	PSDB		2003-2011	Novo
Cristovam Buarque	PT	Distrito Federal	2003-2011	Novo
Paulo Octávio	PFL		2003-2011	Novo
Valmir Amaral ¹⁹¹	PMDB		2003-2007	Em vigor
Gerson Camata	PMDB	Espírito Santo	2003-2011	Novo
João Batista da Motta ¹⁹²	Sem Partido		2003-2007	Em vigor
Magno Malta	PL		2003-2011	Novo
Demóstenes Torres	PFL	Goiás	2003-2011	Novo
Lúcia Vânia	PSDB		2003-2011	Novo
Maguito Vilela	PMDB		2003-2007	Em vigor
Edison Lobão	PFL	Maranhão	2003-2011	Reeleito
João Alberto Souza	PMDB		2003-2007	Em vigor
Roseana Sarney	PFL		2003-2011	Nova
Antero Paes de Barros	PSDB	Mato Grosso	2003-2007	Em vigor
Jonas Pinheiro	PFL		2003-2011	Novo
Serys Marly Shhessarenko	PT		2003-2011	Nova
Delcídio Amaral Gomes	PT	Mato Grosso do Sul	2003-2011	Novo
Juvêncio da Fonseca	PMDB		2003-2007	Em vigor
Ramez Tebet	PMDB		2003-2011	Reeleito
Aelton José de Freitas ¹⁹³	PL	Minas Gerais	2003-2007	Em vigor
Eduardo Azeredo	PSDB		2003-2011	Novo
Hélio Costa	PMDB		2003-2011	Novo

¹⁹⁰ Substituiu Paulo Souto (PFL), eleito governador da Bahia.

¹⁹¹ Substituiu Luiz Estevão (PFL), após a perda do mandato deste senador ocorrida em junho de 2000.

¹⁹² Substituiu Paulo Hartung (PSB), eleito governador do Espírito Santo.

¹⁹³ Substituiu José Alencar (PL), eleito vice-presidente da República.

Nome	Partido	Estado	Mandato	Situação
Ana Júlia Carepa	PT	Pará	2003-2011	Nova
Duciomar Gomes da Costa	PTB		2003-2011	Novo
Luiz Otávio	PPB		2003-2007	Em vigor
Efraim Moraes	PFL	Paraíba	2003-2011	Novo
José Maranhão	PMDB		2003-2011	Novo
Ney Suassuna	PMDB		2003-2007	Em vigor
Álvaro Dias	PDT	Paraná	2003-2007	Em vigor
Flávio Arns	PT		2003-2011	Novo
Osmar Dias	PDT		2003-2011	Reeleito
José Jorge	PFL	Pernambuco	2003-2007	Em vigor
Marco Maciel	PFL		2003-2011	Novo
Sérgio Guerra	PSDB		2003-2011	Novo
Alberto Silva	PMDB	Piauí	2003-2007	Em vigor
Heráclito Fortes	PFL		2003-2011	Novo
Mão Santa	PMDB		2003-2011	Novo
Marcelo Crivella	PL	Rio de Janeiro	2003-2011	Novo
Roberto Saturnino	PT		2003-2007	Em vigor
Sérgio Cabral	PMDB		2003-2011	Novo
Fernando Bezerra	PTB	Rio Grande do Norte	2003-2007	Em vigor
Garibaldi Filho	PMDB		2003-2011	Novo
José Agripino	PFL		2003-2011	Reeleito
Paulo Paim	PT	Rio Grande do Sul	2003-2011	Novo
Pedro Simon	PMDB		2003-2007	Em vigor
Sérgio Zambiasi	PTB		2003-2011	Novo
Amir Lando	PMDB	Rondônia	2003-2007	Em vigor
Fátima Cleide	PT		2003-2011	Nova
Valdir Raupp	PMDB		2003-2011	Novo
Augusto Botelho	PSDB	Roraima	2003-2011	Novo
Mozarildo Cavalcanti	PFL		2003-2007	Em vigor
Romero Jucá	PSDB		2003-2011	Reeleito
Ideli Salvatti	PT	Santa Catarina	2003-2011	Nova
Jorge Bornhausen	PFL		2003-2007	Em vigor
Leonel Pavan	PSDB		2003-2011	Em vigor
Aloizio Mercadante	PT	São Paulo	2003-2011	Novo
Eduardo Suplicy	PT		2003-2011	Em vigor
Romeu Tuma	PFL		2003-2011	Reeleito
Almeida Lima	PSDB	Sergipe	2003-2011	Novo
Antônio Carlos Valadares	PSB		2003-2011	Reeleito
Maria do Carmo Alves	PFL		2003-2007	Em vigor
Eduardo Siqueira Campos	PSDB	Tocantins	2003-2007	Em vigor
João Ribeiro	PFL		2003-2011	Novo
Leomar Quintanilha	PFL		2003-2011	Reeleito

Fonte: DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR. Radiografia do Novo Congresso. Legislatura de 2003 a 2007. Brasília: DIAP, série “Estudos Políticos”, Ano II, outubro de 2002, p. 60; *site* do Senado Federal na internet.

Bibliografia:

- ALCÂNTARA, Lucio. Os parlamentos e as relações internacionais. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 44, número 01, 2001.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. Partidos Políticos e Política Externa. Brasília: Senado Federal, 1986.
- _____. Relações Internacionais e Política Externa do Brasil. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998.
- _____. “A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro”. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, nº 12, jul/dez 90, p. 58.
- ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio C. (Org.). Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, v.2, 2006.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. SANCHEZ, Michelle R (orgs.). O Brasil e a Alca. Os desafios da Integração. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2003.
- AREND, Sílvia M. F. MACEDO, Fábio. “Entrevista com o historiador Henry Rousso”. In: Revista Tempo e Argumento. Santa Catarina: Programa de Pós-Graduação em História da UDESC, v. 1, n. 1, jan./jun. de 2009, p. 201-216.
- AYERBE, Luis Fernando. Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- BARBOSA, A. J. O Parlamento e a Política Externa Brasileira (1961–1967). Tese de doutorado em História na Universidade de Brasília. Brasília, 2000.
- BARBOSA, Rubens A. (Org.). MERCOSUL quinze anos. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo N. “A Alca e o Brasil”. In: Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol.17, nº 48, Mai/Ago de 2003, p. 267-293.
- _____. “Alca à la carte?”. In: Carta Maior. Colunistas, 18 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=1443.
- BAUMANN, Renato. “Alca: prejuízos inevitáveis ou oportunidades para promover mudanças?”. In: BAUMANN, Renato (org.). A Alca e o Brasil. Uma contribuição ao debate. Brasília: Ipea / Cepal. Escritório no Brasil, 2003.
- BELLO, Teresinha da S. “O Mercosul e a Iniciativa para as Américas”. In: Indicadores Eletrônicos FEE. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1993, Vol. 20, No 3, 1992.
- BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.
- BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. In: Revista Opinião Pública, vol. XI, nº 1, Março, 2005, p. 147-168.

BURKE, Peter (Org). A Escrita da História: novas perspectivas. São Paulo: Editora UNESP, 1992.

CABRAL, Paulo. Representantes chegam a acordo sobre declaração da cúpula. BBC Brasil.com, Primeira Página, 13 de janeiro de 2004. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2004/01/040113_monterrypcfn.shtml.

Cadernos Adenauer VIII (2007), número 01. União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, maio 2007.

CAMARGO, Sonia de. O canto da sereia. América Latina perante a Alca. São Paulo em Perspectiva, 16(1): p. 94-104, 2002.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo *veto player*? Departamento de Ciência Política da Pós-Graduação da Universidade São Paulo (USP), julho de 2006.

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

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

CERVO, Amado L. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

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

_____. Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

_____. “A dimensão regional e internacional da independência”. In: CERVO, Amado L. RAPOPORT, Mario (orgs.). História do Cone Sul. Brasília e Rio de Janeiro: Editora da UnB e Revan, 1998, pp. 77-120.

_____. O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889). Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

CHALOULT, Yves. ALMEIDA, Paulo (Orgs.). Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social. São Paulo: Editora Ltda, 1999.

CHARAUDEAU, Patrick. Discurso Político. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

CINTRA, Marcos. CARDIM, Carlos Henrique. Seminário Brasil Y el ALCA. Brasília: Câmara dos Deputados. Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales (I-PRI/FUNAG), 2002.

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

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DRI, Clarissa Franzoi. “O Parlamento do Mercosul à luz das experiências européia e andina: um novo ator político na integração regional”. In: Revista Ius Gentium. Teoria e Comércio no Direito Internacional, nº 1, jul. 2008.

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

_____. O Mercosul e a Articulação de Atores Sociais: o caso brasileiro (1991-1994). Tese de mestrado apresentada na faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da UnB, julho de 1995. Mimeo.

DUPAS, Gilberto. Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. Todo Império Perecerá. Teoria das Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

ELABORAÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA PELO CONGRESSO E AS RELAÇÕES LEGISLATIVO/EXECUTIVO. In: Anais do Seminário sobre o Papel do Poder Legislativo numa Democracia Moderna. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1983.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”. In: Revista Brasileira de Política Internacional, nº 2, Ano 51, 2008, p. 80-97.

FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FLEISCHER, D. SOARES, R. “Parlamentos do mercosul - Brasil: a integração e a democratização do orçamento”. In: Mercosur y Parlamentos: los congresos en la democracia y la integración. Ed. Montevideu/CLAEH/OEA, 2000.

FRANCO, Itamar. A atuação do Congresso Nacional no Controle da Política Externa Brasileira. Brasília, Senado Federal, 1981.

HOBSBAWM, Eric. Sobre História. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KOSELLECK, Reinhart. Futuro Passado. Contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-Rio, 2006.

_____. GADAMER, Hans-G. História y hermenêutica. Barcelona: Paidós, 1997.

LIMA, Maria Regina Soares. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, vol. 22, Julho/Dezembro de 2000, pp. 265-303.

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

LINS, Átila. A visão da Comissão de Relações Exteriores sobre a Política Externa do Brasil. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1997.

MAGNOLI, Demétrio. ARAUJO, Regina. Para entender o Mercosul. São Paulo: Editora Moderna, 2000.

MAIA, Clarita Costa. CESAR, Susan E. M. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, nº 163, julho/set. 2004.

- MALAMUD, Andrés. SOUSA, Luís de. Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, vol. 27, no 2, julho/dezembro 2005, pp. 369-409.
- MANINHA, Maria J. “Parlamento das Américas deve preceder a ALCA”. In: Correio Brasileiro. Brasília, 17 de março de 2003, Opinião, p. 5.
- MARIANO, K. L. P. A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no Mercosul. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, 2001.
- MENEZES, Alfredo da M. PENNA FILHO, Pio. Integração Regional. Os blocos econômicos nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2006.
- MIDLEJ E SILVA, Suylan de A. “Ganhamos a batalha, mas não a guerra”. A visão da Campanha Nacional contra a Alca sobre a não-assinatura do acordo. Brasília: Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2008.
- MILNER, Helen. Interests, institutions and information: domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- OLIVEIRA, M. F. Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. Marília: Editora Unesp, 2003.
- PECEQUILO, Cristina S. “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical”. In: Revista Brasileira de Política Internacional, nº 2, Ano 51, 2008, p. 136-153.
- PERRY, Marvin. Civilização Ocidental. Uma História Concisa. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.
- PORTAL TERRA. Cúpula das Américas é encerrada em Mar del Plata. Notícias, Mundo, 05 de novembro de 2005. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI741069-EI294,00.html>.
- PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games”. In: International Organization, 42(1), Autumn, p. 427-460, 1988.
- RAMOS, Gustavo H. C. A Alca e a articulação de movimentos sociais no Brasil e nos Estados Unidos: Contestação, mobilização e construção de um modelo alternativo de integração continental. Brasília: Universidade de Brasília. Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, 2004.
- REIS, Carlos N. dos. FISCHER, Sérgio. CAMPOS, Sílvia H. “Programa Iniciativa para as Américas (Plano Bush). Algumas considerações”. In: Indicadores Eletrônicos FEE. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, vol. 18, n. 2, 1990.
- RÉMOND, René (org.). Por uma história política. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- SANTOS, Maria H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados, vol. 20, nº 3, 1997.

SARAIVA, José Flávio S. (org). História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional europeia do século XIX à globalização. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

SOARES, R. M. DRUMMOND, M. C. “Parlamentos no Mercosul: Brasil”. In: CAETANO, G. e PERINA, R. La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad. Montevideu, CLAEH/OEA, 2003 p. 67-102.

_____. “CPC: um possível parlamento do Mercosul? Perspectivas de fortalecimento e funções parlamentares e papel na integração do Mercosul”. In: CAETANO, G. PERINA, R. La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad. Montevideu, CLAEH/OEA, 2003, p. 211-257.

THOTH, Szilvia. A dinâmica das negociações de Comércio de Serviços nos foros da OMC, Alca e UE-Mercosul. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da UnB. Brasília: UnB, 2004.

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

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

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

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

Fontes institucionais:

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

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

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS. Primeira Reunião de Cúpula das Américas. Miami, Florida, 9 a 11 de Dezembro de 1994.

_____. Segunda Cúpula das Américas. Santiago, Chile, 18 e 19 de abril de 1998 .

_____. Terceira Cúpula das Américas. Quebec, Canadá, 20 a 22 de abril de 2001.

_____. Cúpula Extraordinária das Américas. Monterrey, México, 12 a 13 de janeiro de 2004.

_____. Quarta Cúpula das Américas. Mar del Plata, Argentina, 5 de novembro de 2005.

DECLARAÇÃO MINISTERIAL. Primeira Reunião Ministerial sobre Comércio. Denver, Estados Unidos, março de 1996.

_____. Segunda Reunião Ministerial sobre Comércio. Cartagena, Colômbia, março de 1996.

_____. Terceira Reunião Ministerial sobre Comércio. Belo Horizonte, Brasil, maio de 1997.

_____. Quarta Reunião Ministerial sobre Comércio. São José, Costa Rica, março de 1998.

_____. Quinta Reunião Ministerial sobre Comércio. Toronto, Canadá, novembro de 1999.

_____. Sexta Reunião Ministerial sobre Comércio. Buenos Aires, Argentina, abril de 2001.

_____. Sétima Reunião Ministerial sobre Comércio. Quito, Ecuador, novembro de 2002.

_____. Oitava Reunião Ministerial sobre Comércio. Miami, EUA, novembro de 2003.

PLANO DE AÇÃO. Primeira Reunião de Cúpula das Américas. Miami, Florida, 9 a 11 de Dezembro de 1994.

_____. Segunda Cúpula das Américas. Santiago, Chile, 18 e 19 de abril de 1998 .

_____. Terceira Cúpula das Américas. Quebec, Canadá, 20 a 22 de abril de 2001.

_____. Quarta Cúpula das Américas. Mar del Plata, Argentina, 5 de novembro de 2005.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Brasília: Casa Civil. Secretaria de Administração. Diretoria de Gestão de Pessoas. Coordenação – Geral de Documentação e Informação. Coordenação de Biblioteca, 20 de abril de 2001.

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

SENADO FEDERAL. Pronunciamentos no Plenário do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, Departamento de Taquigrafia.

SENADO FEDERAL. Atas e Notas Taquigráficas das Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, Departamento de Taquigrafia.

SENADO FEDERAL. Atas e Notas Taquigráficas das Audiências Públicas realizadas pela Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Brasília: Senado Federal, Departamento de Taquigrafia.

Avulsos do Senado Federal:

Indicação n. 1/2001

Requerimento n. 330/1997

Requerimento n. 6/2001

Requerimento n. 79/2001

Requerimento n. 151/2001
Requerimento n. 429/2003
Requerimento n. 729/2001
Requerimento n. 780/2001
Proposta de Emenda Constitucional n. 28/2001
Proposta de Emenda Constitucional n. 52/2001
Proposta de Emenda Constitucional n. 23/2002
Proposta de Emenda Constitucional n. 18/2003
Proposta de Emenda Constitucional n. 20/2003
Proposta de Emenda Constitucional n. 34/2003
Projeto de Lei n. 189/2003
Projeto de Decreto Legislativo 71/2001

Avulsos da Câmara dos Deputados

Indicação (Inc) n. 2805/2001
Indicação (Inc) n. 1614/2001
Requerimento n. 3/2001-CREDN
Requerimento n. 56/2003-CREDN
Requerimento n. 75/2003-CAPADR
Requerimento n. 5/2001-CREDN
Requerimento n. 60/2002-CREDN
Requerimento n. 3/2002-CEALCA
Requerimento n. 3/2002-CAPR
Requerimento n. 628/2003-CAPR
Requerimento n. 163/2003-CAPR
Requerimento n. 71/2003-CAPR
Requerimento n. 8/2003-CEALCA
Requerimento n. 10/2003-CEALCA
Requerimento n. 9/2003-CEALCA
Requerimento n. 252/2004-CAPADR
Proposta de Emenda Constitucional n. 36/1999
Proposta de Emenda Constitucional n. 122/1999
Proposta de Emenda Constitucional n. 345/2001

Proposta de Emenda Constitucional n. 387/2001
Proposta de Emenda Constitucional n. 402/2001
Proposta de Emenda Constitucional n.165/2003
Proposta de Emenda Constitucional n. 223/2003
Proposta de Emenda Constitucional n. 70/2003
Proposta de Emenda Constitucional n. 389/2005
Projeto de Decreto Legislativo 852/2001

Sites na Rede Mundial de Computadores:

SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/diarios/Diario>

JORNAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/>

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em:
<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>

NOTAS À IMPRENSA DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/nota_search_view?

[data_inicio=10%2F12%2F1994&data_fim=31%2F12%2F1997&texto=alca](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/nota_search_view?data_inicio=10%2F12%2F1994&data_fim=31%2F12%2F1997&texto=alca)

SITE OFICIAL DA ALCA. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/ALCA_P.ASP

CONFEDERAÇÃO PARLAMENTAR DAS AMÉRICAS (COPA). Disponível em:
<http://www.copa.qc.ca/por/quemsomos/index.html>

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP).
Disponível em: <http://www.diap.org.br/>

REVISTA ON-LINE CONTEXTO INTERNACIONAL. Disponível em:
<http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

Entrevistas realizadas:

- 1 – Senhora Maria Cláudia Drummond, Consultora Legislativa do Senado Federal, em 03 de dezembro de 2009, por e-mail.
- 2 – Senhor Antônio Costa Filho, Secretário da Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, em 04 de agosto de 2009, Brasília-DF.
- 3 – Senhora Maria José Maninha, ex-deputada federal e ex-presidente da Confederação Parlamentar das Américas (COPA), em 27 de outubro de 2010, Brasília-DF.
- 4 – Senador Pedro Simon (PMDB-RS), em 21 de setembro de 2010, por e-mail.
- 5 – Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), em 08 de dezembro de 2010, Brasília-DF.