

Poder legislativo e política externa na América Latina

Flávio Leão Pinheiro



**PODER LEGISLATIVO
E POLÍTICA EXTERNA
NA AMÉRICA LATINA**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo del Programa Regional de Becas de CLACSO.

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del concurso de proyectos para investigadores de consolidación académica sobre *Actualidad del pensamiento crítico de América Latina y el Caribe* organizado por el Programa Regional de Becas de CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi. Los contenidos de este libro han sido seleccionados y evaluados en un proceso de revisión por pares.

Leão Pinheiro, Flávio

Poder Legislativo e política externa na América Latina. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2013.
E-Book. - (Becas de investigación)

ISBN 978-987-722-000-1

1. América Latina. 2. Poder Legislativo. I. Título
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:

América Latina / Poder Legislativo / Política Exterior / Política Económica /
Institucionalidad / Derecho / Democracia / Estado

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

PODER LEGISLATIVO
E POLÍTICA EXTERNA
NA AMÉRICA LATINA

FLÁVIO LEÃO PINHEIRO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Colección Becas de Investigación

Coordinadora del Programa de Becas Natalia Gianatelli

Asistente Magdalena Rauch

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Coordinador editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Producción Fluxus estudio

Arte de tapa Marcelo Giardino

Primera edición

Poder Legislativo e política externa na América Latina

(Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2013)

ISBN 978-987-722-000-1

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO		9
PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA NOS EUA		13
PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA LATINA		14
CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS PARA A CONSTRUÇÃO DE HIPÓTESES: PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA SOB UMA LÓGICA DE DOIS NÍVEIS		17
APRESENTAÇÃO DAS HIPÓTESES		27
ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS PAÍSES EM ANÁLISE		28
ARGENTINA		29
BRASIL		31
CHILE		33
MÉXICO		38

AVALIAÇÃO FINAL SOBRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL		41
O PODER LEGISLATIVO E A POLÍTICA COMERCIAL NEGOCIADA NA ARGENTINA, NO BRASIL, NO CHILE E MÉXICO		42
CONCLUSÃO		66
BIBLIOGRAFIA		69

INTRODUÇÃO

A IDEIA DE QUE TEMAS RELACIONADOS à política exterior estão restritos ao Poder Executivo, desconsiderando as funções do Poder Legislativo, prevalece entre *policy-makers*, analistas políticos e acadêmicos, decorrendo, em parte, do domínio da visão realista nos estudos de política externa. Essa percepção aumenta, no entanto, quando relacionada aos países latino-americanos, já que a região ficou estigmatizada pelo recente passado autoritário e pelo presidencialismo forte, onde o chefe do Executivo detém amplos poderes legislativos. Além do mais, a comparação inevitável com o Congresso norte-americano, considerado por muitos um modelo ideal e, no que diz respeito à política externa, um ator decisivo, reforça o estereótipo. Assim, a conclusão mais óbvia a que se chega é que o Poder Legislativo é um ator marginal e sem importância no referido processo.

Apesar do reconhecimento de limitações institucionais e do papel reativo do Poder Legislativo que derivaram de escolhas constitucionais, essas características poderiam não conferir à instituição uma postura de passividade, marginalidade ou subordinação. Tampouco

Flávio Leão Pinheiro: Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) e doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

se poderia presumir que é meramente *carimbador*, como a maioria dos analistas costuma apresentar a atuação das instituições frente à política externa. Abordando a relação entre o Executivo e o Legislativo por meio da *lógica da delegação*, é possível argumentar que baixa participação não implica pouca influência, muito menos abdicação. Existem, sim, meios de atuação eficientes que garantem ao Legislativo um papel relevante no processo decisório, sem apresentar um alto grau de ativismo, como o poder de ratificação. Nesse sentido, a análise deve recair não no processo, mas nos resultados.

Partindo do pressuposto de que a política externa comercial seja uma delegação de poderes do Legislativo ao Executivo, este trabalho busca avaliar a atuação do primeiro diante da configuração das preferências entre os dois atores. Dessa forma, diante da divergência de interesses entre Legislativo e Executivo, o primeiro poderia tentar reaver sua competência ou tão-somente buscar influenciar o resultado do processo a seu favor. De acordo com essa hipótese, caso o processo fosse caracterizado pela abdicação por parte do Legislativo, a divergência entre as preferências não representaria impacto sobre o processo, já que o Legislativo teria abdicado de suas funções. Uma segunda hipótese diz respeito à incapacidade de o Executivo interferir nos arranjos institucionais — regras — com o objetivo de impossibilitar ação legislativa na matéria. Diante dessa abordagem, espera-se que a composição das preferências dos dois atores — Executivo e Legislativo — seja o elemento central para explicar o comportamento do Congresso em matéria de política externa comercial.

As hipóteses apresentadas acima, que serão explicadas em detalhes mais adiante, são testadas na análise de casos em quatro países — Argentina, Brasil, Chile e México — durante a década de noventa. A escolha dos países se justifica pela semelhança entre os desenhos institucionais e a postura distinta que compartilham diante das estratégias comerciais. Dessa forma, poderia se controlar o impacto das políticas sobre o comportamento dos Legislativos. O método utilizado para se abordar cada caso foi *process tracing*, com o intuito de identificar a preferência dos atores considerados centrais no processo decisório — Executivo e Legislativo —, e, ao final, avaliar se o resultado alcançado foi consequência de uma composição das preferências ou a sobreposição da preferência de um ator sobre o outro. Além do mais, indiretamente, busca-se avaliar como se dá a formação da preferência do Legislativo.

O período escolhido para análise foi a década de noventa, em razão da maior dinâmica do comércio mundial no período, com a finalização da Rodada Uruguai, que deu origem à Organização Mundial do Comércio (OMC), do início dos processos de integração regional,

e do aumento do uso dos acordos comerciais preferências. A exceção foi o caso mexicano, que compreende a década seguinte, a partir de 2001, em razão de, até o período mencionado, o México não ter sido considerado uma democracia. A questão é explicada de forma mais detalhada na seção específica; no entanto, pode-se adiantar que se segue os critérios estabelecidos por (Przeworski et al., 2000), no qual, para se considerar um país democrático, os seguintes quesitos devem ser atendidos: 1) eleição para o chefe do Executivo; 2) eleição para os membros do Poder Legislativo; 3) existência de mais de um partido que disputa o poder; 4) alternância no poder. Caso não sejam cumpridas essas condições, o regime é considerado autoritário. De acordo com esses critérios, a Argentina é considerada um regime democrático a partir de 1983; o Brasil, a partir de 1985; o Chile, em 1989; e, o México, de 2000 em diante.

O ponto de partida para a investigação é a avaliação do estágio atual da literatura sobre o tema em questão, tendo como principal foco o debate na academia norte-americana, mas apresentando uma linha de trabalhos relativamente recentes sobre países latino-americanos. Em seguida, aborda-se o debate travado na literatura de relações internacionais a respeito dos determinantes domésticos da política externa, quando, ao final, é possível formular hipóteses para este estudo a partir do marco teórico apresentado pelos internacionalistas institucionalistas (Martin, 2000; Milner, 1997; Putnam, 1988). Adiante, dá-se início à parte empírica, com o levantamento do perfil institucional dos países analisados e da construção dos casos, onde são testadas as hipóteses elaboradas em seção anterior: para a Argentina, analisa-se o comportamento do Legislativo no processo de integração regional e na implementação das negociações comerciais da OMC; para o Brasil, apresenta-se a posição do Congresso brasileiro durante a tentativa do Executivo de implementar acordos de proteção de investimento; no caso do Chile, é apresentado o papel exercido pela instituição legislativa diante da negociação de acordos comerciais bilaterais de âmbito regional e a implementação da abertura unilateral. Por fim, para o México, discute-se, diante de transformações institucionais, o papel do Congresso na negociação de acordo comercial com o Peru e no processo de abertura unilateral.

PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA NOS EUA

A literatura norte-americana já reconhecia os fatores institucionais como um elemento central que permite a participação do Poder Legislativo. A disputa travada entre os dois poderes, de acordo com Corwin (1957), decorreria do *convite para a disputa* (*invitation to struggle*), ou seja, das indefinições do próprio texto constitucional sobre qual Poder deteria competência sobre política externa. Assim, pode-se concluir que a participação legislativa no processo decisório da política externa dos EUA poderia variar de acordo com a formação do governo, com a ideologia dos detentores do poder, e com os parceiros e/ou temas envolvidos em negociações; porém, a capacidade de ação estaria sempre à disposição da instituição, pois as casas legislativas detêm plenos poderes para interferir e agir diante do presidente.

Apesar de essa ser, hoje, uma das tendências apontadas pela literatura especializada, o debate em torno da participação do Poder Legislativo no processo decisório foi trazido à tona, ainda de forma tímida, a partir da crise da Guerra do Vietnã (Laurance, 1976; Manley, 1971). A tese do *bipartisanship*, que informa que há um consenso entre republicanos e democratas em torno das preferências do Executivo em matéria de política externa — ou seja, que o Congresso exerce um *constraint* quando o assunto é política doméstica, mas não

o faz em matérias internacionais —, ainda prevalecia e mostrava-se consensual na academia. Ao final da Guerra Fria, Lindsay e Ripley (1992, 1994) corroboram essa afirmativa e informam que poucos avanços foram feitos sobre a matéria; e que ainda pouco se conhecia sobre a relação entre o Poder Legislativo e o processo decisório da política externa dos EUA. A partir da década de noventa, no entanto, uma série de trabalhos pôs em xeque a teoria do *bipartisanship*, refutando-a, e, ao mesmo tempo, buscando explicar o posicionamento dos parlamentares por meio de outras variáveis, como ideologia, filiação partidária, interesses econômicos organizados; e, também, por meio de reformas institucionais ocorridas do âmbito do legislativo (Marshall e Pacelle, 2005; McCormick, Wittkopf e Danna 1997; Meer-nik 1995; Souva, 2005).

Na política comparada, também é possível se constatar interessante produção acadêmica cuja averiguação empírica correlaciona positivamente ideologia partidária e preferência dos legisladores em política externa como em Thérien e Noël (2000) e Milner e Judkins (2004b). Por exemplo, Milner e Judkins examinam o posicionamento dos partidos políticos em temas de política comercial em 25 países desenvolvidos (a maioria da OCDE) entre 1945 e 1998. O argumento central desse estudo é a existência de um forte impacto do posicionamento dos partidos políticos, em uma escala ideológica unidimensional direita-esquerda, e as posições tomadas pelos políticos e legisladores dos mesmos em temas de política comercial. Ademais, na amostra desse estudo, os partidos de esquerda tenderam a favorecer o livre comércio enquanto os de direita se posicionaram contra.

PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA LATINA

No que diz respeito ao debate acadêmico sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo na América Latina em temas política externa, essa discussão possui uma trajetória diversa, uma vez que a percepção sobre o papel do presidencialismo que emergia na região a partir da década de oitenta era marcado pela visão crítica daqueles que percebiam o sistema como sendo um entrave ao próprio processo de redemocratização (Linz e Valenzuela, 1994; O'Donnell, 1992, 1993), sob o argumento de que as novas instituições, por si só, gerariam ingovernabilidade e paralisia decisória; ou argumentavam sobre a impossibilidade da combinação de presidencialismo com sistemas multipartidários (Mainwaring e Shugart, 1993). Apesar de esta literatura estar focada na construção predatória e inflexível do Poder Executivo, o argumento, indiretamente, caminha para anular o papel dos Legislativos neste novo arranjo. Uma segunda geração de estudos apresentou uma realidade mais complexa: uma variedade de presidencialismos

(Jones, 1995; Lanzaro, 2001; Shugart e Carey, 1992).

Nos últimos anos, trabalhos mais recentes, já não tão marcados pela relação entre sistema de governo e sobrevivência democrática, e dando mais atenção ao efetivo papel cumprido pelo Poder Legislativo nos países latino-americanos no processo decisório, trazem apontamentos semelhantes, mas desta vez, voltados para o Poder Legislativo, no sentido de negar a homogeneidade para as análises sobre os Parla-mentos latino-americanos, marcados pela alcunha de instituições marginais, quase sempre à sombra do Executivo, no qual o interesse provinciano e disputas políticas menores prevalecem (Morgenstern e Nacif, 2002; Saiegh, 2008; Stein et al., 2008). Assim, ao lado da variedade de *presidencialismos*, apontam uma *variedade de Legislativos*, que tendem a ter comportamentos diferentes em razão da diversidade dos poderes constitucionais dos presidentes, dos sistemas partidários e da organização legislativa.

A despeito da percepção negativa em torno da participação dos Legislativos na vida política dos países latino-americanos, Morgenstern (2002: 414) afirma que detêm poder, mas não chegam a ter o papel pro-ativo que o Congresso norte-americano exerce. Na América Latina, afirma, os Legislativos assumem uma função mais reativa, o que não significa dizer que não tenham influência sobre a formulação de políticas públicas. A principal ferramenta do Legislativo não seria a proposição de leis, mas a capacidade de bloquear propostas indesejadas e determinar resultados finais por meio de pressão direta ao chefe do Executivo ou de emendas ao projeto inicial. Mesmo assim, essa *reatividade* é variada. Reconhecendo-se a instituição legislativa como um ponto de veto fundamental no processo político, o Executivo vai analisar quais as possibilidades de interação.

Da análise, depreende-se que, apesar de os arranjos institucionais dos países latino-americanos serem diferentes do modelo *ideal*—o presidencialismo norte-americano—, especialmente em razão da assimetria entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, existe uma grande variação de país para país. Mais importante, porém, é o fato de que, na concepção dos autores, essa assimetria de poder entre os presidentes e as Assembleias não neutraliza o poder do Legislativo de influir no processo de tomada de decisão, fazendo prevalecer, também, as suas preferências. Desta perspectiva, pode-se afirmar que apesar das variações de grau entre os Poderes Legislativos da Argentina, do Brasil, Chile e México, estas instituições são importantes pontos de veto no processo político.

No que diz respeito à participação no processo decisório da política externa comercial, as competências das três instituições são bastante similares e estão descritas nas respectivas Constituições. Em

razão da postura reativa dos Legislativos estudados, o Executivo se vê em posição privilegiada na formulação de qualquer política pública. No caso da política externa, as diferenças entre Executivo e Legislativo se acentuam em razão da maior especialização e do acesso à informação que as agências executivas/ministérios detêm. A delegação, neste caso, se dá por meio da *lógica da ratificação*, determinada pelas respectivas constituições. O procedimento de ratificação nada mais é do que um mandato negociador concedido pelo constituinte; a diferença, no caso, é seu caráter permanente. O mecanismo de controle da delegação seria a obrigatoriedade da ratificação.

Esta lógica permeia o processo decisório da política externa comercial da Argentina, no Brasil, Chile e México, onde os tratados internacionais são negociados pelo Executivo que, após conclusão e assinatura, é obrigado a enviar o documento ao respectivo Congresso, que deve aprovar ou rejeitar o acordo, sem a capacidade emendá-lo. No caso, a função do Legislativo se consubstancia em uma análise *ex-post*. É inegável, portanto, a assimetria de poderes entre o Executivo e o Legislativo; no entanto, esse fato não marginaliza a instituição no processo decisório da política comercial negociada.

Uma vez que os arranjos institucionais das constituições da maior parte dos países latino-americanos não apresentam um *invitation to struggle*, não colocando em dúvida a que poder pertenceria a competência gerir a política externa, a maior parte dos analistas descartou — ou tende a fazê-lo — essa área de estudo.

Dessa estrutura decorrem estudos como o de Malamud (2005) que, reconhecendo a assimetria entre Executivo e Legislativo e o caráter concentrador dos presidencialismos da região, argumentam que os presidentes têm capacidade de conduzir os processos de integração regional desconsiderando os interesses dos Legislativos. Para o caso brasileiro mais especificamente, o argumento é reproduzido em outros trabalhos, que, apesar de seguirem por objetivos distintos e reconhecerem importância de uma posição mais ativa do Poder legislativo, chegam à mesma conclusão: o Congresso seria um ator secundário em temas de política externa (Amorim Neto, 2007; Lima e Santos, 2001; A. J. de Oliveira e Onuki, 2007; A. J. de Oliveira, 2003; M. F. de Oliveira, 2003). Apesar do reconhecimento de limitações institucionais e do papel reativo do Poder Legislativo que derivaram de escolhas constitucionais, essas características não conferem à instituição uma postura de passividade, marginalidade ou subordinação. Tampouco se pode presumir que é meramente carimbador, como a maioria dos analistas costuma apresentar a atuação das instituições frente à integração regional.

O atual estágio dos estudos comparados na América Latina que buscam analisar, de forma sistemática, a influência da atividade le-

gislativa sobre a agenda de política externa, e, mais especificamente, sobre a integração regional, pode ser considerado incipiente. São poucas — e quase inexistentes — as tentativas de apresentar uma visão mais abrangente sobre o tema (Parish, 2005; P. F. Ribeiro e Onuki, 2009). Recentemente, no entanto, pode-se observar um esforço maior; mas focado em estudos de caso, concentrado a maior parte das análises sobre o Brasil (Alexandre, 2006; César, 2002; Diniz e C. O. Ribeiro, 2008; Lemos, 2010; Maia e César, 2004; Neves, 2003), mas também sobre Chile (Pinheiro, 2008; P. F. Ribeiro, Neto e A. J. de Oliveira, 2007; P. Ribeiro, A. J. de Oliveira e Galdino, 2009), México (Flores e Domínguez, 2007; Flores, 2007; González, 2006) e Argentina (Lucero, 2007; Mustapic e Llanos, 2000; Stuhldreher, 2002).

O que se pode observar dos estudos levantados sobre participação do Poder Legislativo em matéria de política externa na América Latina é que, primeiro, apesar de existir grande diversidade metodológica, os estes se concentram, na maioria das vezes, apenas na análise de um país; segundo, os resultados alcançados são, de certa forma, divergentes: alguns, tomando como base a análise dos procedimentos, concluem que, apesar da maior proatividade dos legisladores, pouco se pode observar de sua capacidade. Outros, focados nos resultados, encontram evidências de que há indícios capacidade de influência do Poder Legislativo na política externa. Nada obstante a divergência metodológica e de resultados, esses estudos são fundamentais para ampliar o conhecimento sobre a relação entre o Legislativo e o Executivo na área.

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS PARA A CONSTRUÇÃO DE HIPÓTESES: PODER LEGISLATIVO E POLÍTICA EXTERNA SOB UMA LÓGICA DE DOIS NÍVEIS

O debate a respeito dos determinantes políticos da política externa esteve invariavelmente marcado pelo predomínio da corrente realista na literatura de relações internacionais, fato que contribuiu para marginalizar enfoques que buscavam conferir maior atenção a variáveis domésticas, pois o realismo está amparado em premissas que dificultam esse tipo de abordagem. De forma objetiva, e incorrendo no risco da simplificação, pode-se dizer que elas são: a centralidade do Estado, a ênfase nas relações de poder e a percepção de que a anarquia é uma característica inerente à esfera internacional.

O Estado, assim, é visto como uma entidade autônoma, racional e coerente. Sua ação é pautada pela busca de poder em um contexto marcado pela ausência de regras (anárquico) e inseguro. Esse ambiente, por sua vez, é determinante para as tomadas de decisão do ator estatal, o único agente relevante que participa do jogo de po-

der na esfera internacional. O fato de se pensar o Estado como um ator unitário, definindo-o por meio de expressões como *caixa preta*, expurga, por completo, a necessidade da análise dos determinantes domésticos para se compreender sua atuação no plano internacional, uma vez que se pressupõe um contexto nacional sem divisões internas. Dessa perspectiva, o Estado e sua burocracia são vistos como legítimos representantes do interesse nacional, o qual defendem face a outros atores.

Um dos corolários da premissa do ator unitário pode ser considerado a especificidade que se confere à política externa (Lima, 2000). Para os realistas, postular a diferenciação entre política internacional e política doméstica significa qualificá-las de acordo com o conteúdo e com o tratamento doméstico que deve ser dispensado a elas — neste último caso, especialmente em relação aos realistas clássicos (Kennan, 1951; Morgenthau, 1982). Ou, para outros, uma abordagem distinta, que não pode ser vinculada ao estudo da política internacional (Waltz, 1996). A primeira é comumente denominada *high politics*, abrangendo questões de segurança, por exemplo, e, a princípio, não deve estar à mercê das paixões da opinião pública. A segunda, qualificada de *low politics*, abarca as demais políticas públicas.

A hegemonia do realismo no meio acadêmico tornou-se um empecilho para o desenvolvimento de programas de pesquisas que pudessem dedicar mais atenção ao jogo político interno, relacionando-o com o contexto externo (Gerner, 1995; Hill e Light, 1985; Smith, 1986). Mas, mesmo em meio a esse predomínio, uma série de trabalhos de relevo sobre Análise de Política Externa (APE) começou a ser desenvolvido a partir década de cinquenta. Entre eles, destacam-se o modelo de processo decisório, elaborado por Richard Snyder, H. W. Brucck e Burton Sapin (2002), a pré-teoria de política externa, desenvolvida por James Rosenau (1966), e o modelo burocrático aplicado por Graham Allison (1999), assim com os trabalhos de Hill (2002), Jervis (1976) e Moravcisk (2000).

Em linhas gerais, esses autores propunham-se a questionar a concepção de *caixa preta* e a expor uma realidade muito mais complexa e instável no âmbito doméstico, onde a interação entre os atores é o determinante da política externa; contestavam a afirmativa de que o Estado é um ator racional; e, por fim, colocavam em xeque a homogeneidade conferida ao conceito de *interesse nacional*, concebido como resultado do conflito de interesses domésticos. No entanto, em parte pela pretensão de explicar todo o fenômeno por meio da dinâmica doméstica, em parte pela onda estruturalista imposta pelo neo-realismo, a partir do final dos anos setenta, e pela emergência dos liberais, sob a tutela de Robert Keohane e Joseph Nye, consolidando a prevalência

de abordagens sistêmico-estruturais, esses estudos passaram a ser vistos com certo ceticismo.

Desde o final da década de oitenta, há um maior número de trabalhos que utilizam variáveis domésticas para explicar a atuação dos Estados no cenário internacional, dialogando com realistas clássicos, neo-realistas e neoliberais. Um levantamento feito por James D. Fearon (1998) nos *abstracts* da conceituada revista *International Organization*, entre os anos de 1987 e 1996, aponta que mais de um terço deles, dos 193 analisados, evocam, como variável independente, determinantes políticos domésticos, abordando os mais variados temas, como política comercial, conflitos armados, disputas territoriais, cooperação regional, etc.

O trabalho de Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Game* (1988), nesse sentido, pode ser considerado um dos propulsores da tendência apontada acima por Fearon, já que, diante do embate entre a predominância de fatores sistêmicos (externos ou estruturais) ou domésticos que marcou — e ainda marca — a discussão na disciplina, ele se propôs a analisar os dois níveis de forma simultânea. Nele, o autor busca explicar a cooperação internacional por meio da metáfora do jogo de dois níveis, introduzindo, assim, a variável doméstica como essencial à compreensão da ação dos Estados nacionais no cenário externo, afirmando que o debate para se definir qual a variável com maior poder de explicação — externa ou doméstica — é pouco eficiente. Entre as duas opções, assevera que ambas são decisivas, mas a questão é se saber quando e como (1988: 427). Em sua abordagem, Putnam rejeita a ideia do ator unitário, fazendo dos governos, das Legislaturas e dos grupos de interesse, agentes centrais. Além do mais, o modelo pressupõe que o interesse nacional resulta do conflito doméstico entre todos os atores envolvidos.

Ao tomar como caso ilustrativo as negociações da Conferência de Bonn, de 1978, conclui que os resultados políticos do encontro foram decorrentes tanto de pressões internas como externas, fato que deveria incentivar a busca por teorias que dêem conta, simultaneamente, da interação entre fatores internos e externos. Assim, apresenta um modelo de análise para compreender a dinâmica entre a diplomacia e a política doméstica: o jogo de dois níveis. O modelo pressupõe que negociações internacionais podem ser concebidas como tendo dois níveis de análises. No nível nacional (Nível II), estão os grupos de interesse, partidos políticos, burocratas etc., que pressionam negociadores e buscam construir coalizões para impor suas preferências; enquanto no nível internacional (Nível I), encontram-se os governos nacionais, que buscam atender, dentro do possível, às demandas internas perante outros governos. No Nível I, portanto, há a negociação do

acordo, enquanto que o Nível II é a esfera que vai avaliar se o acordo pode ser aceito ou não.

Durante o processo de ratificação¹ empreendido no Nível II, a lógica que prevalece é a de que só se pode acolher ou vetar por inteiro o acordo alcançado no Nível I, uma vez que emendas acarretariam na reabertura das negociações no Nível I. Face a essas condições, torna-se fundamental a determinação da estrutura de ganhos domésticos (*win-set*) dos atores do Nível II no processo de interação dos dois níveis, já que é ele que ditará as condições das negociações no contexto externo. *Ceteris paribus*, *win-sets* abrangentes aumentam a probabilidade de acordos e condicionam as demandas externas. A determinação do *win-set* no modelo do jogo de dois níveis, portanto, é essencial, e vai depender da dinâmica de três variáveis domésticas que Putnam apresenta: preferências e coalizões; instituições; e a estratégia do negociador.

Em suma, na visão de Putnam, a cooperação entre os Estados depende de dois âmbitos distintos: doméstico e externo. Assim, os negociadores da política externa *jogam* em dois níveis: junto aos interlocutores domésticos e aos parceiros externos. A partir de então algumas deduções são feitas dentro dessa lógica: primeiro, quanto menor o *win-set*, mais força terá o governo na negociação. Em contrapartida, quanto maior o *win-set*, menos força terá o governo na negociação. Tal lógica, ao contrário da maior parte das teorias, pressupõe que unidade interna não é fator primordial para se atingir cooperação.

A partir do reconhecimento da interação dos dois níveis, abrem-se mais espaços e adquirem-se mais fundamentos teóricos para programas de pesquisas que buscam associar a relação entre determinantes domésticos e resultados políticos no âmbito internacional, desconsiderado a visão da política doméstica como uma *caixa preta*, mas não deixando de lado os fatores externos na construção das preferências domésticas. Vale ressaltar que, para além da apresentação da causalidade doméstica para explicar a política externa dos Estados, a novidade apresentada pelo autor diz respeito à relevância da ratificação das obrigações contraídas no exterior no plano doméstico (Lima, 2000: 4).

Os trabalhos de Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2000) convergem nesta direção. Além de utilizarem do modelo do jogo de dois níveis como pano de fundo, conferem especial atenção à interação entre os Poderes Executivo e Legislativo e suas implicações para a cooperação internacional, fato que permite utilizá-los de forma a exem-

1 A expressão *processo de ratificação* deve ser interpretada em sentido amplo, pois se trata, tão-somente, da aceitação do acordo fechado no Nível I por atores políticos domésticos do Nível II (1988: 436).

plificar os avanços sob os marcos teóricos de Putnam e aproveitar as hipóteses teóricas geradas por eles, especialmente no de Martin, para estruturar a abordagem ao caso aqui estudada. Um ponto em comum entre os dois trabalhos é a tentativa de complementar o modelo do jogo de dois níveis de Putnam, conferindo especial atenção ao nível doméstico. Nesse sentido, os estudos concedem destaque à atuação do Poder Legislativo.

Em *Interests, Institutions and Information*, Milner (1997) tem como principal objetivo desenvolver um modelo que dê conta da interação entre política internacional e política doméstica na cooperação entre Estados². A variável dependente é a cooperação internacional, e sua investigação se propõe a responder as seguintes questões: por que razão, e sob quais condições, países estão aptos a cooperar em determinadas áreas? Por que alguns países estão melhor aptos a cooperar? Nesse sentido, propõe que a cooperação é resultado de consequências distributivas no nível doméstico — pois, ela é, tão-somente, uma continuidade das disputas políticas nacionais — e chama a atenção para as três variáveis independentes com as quais irá trabalhar: estrutura das preferências dos atores; instituições e os processos decisórios; e a distribuição de informação entre os agentes sociais e políticos. A cooperação, no caso, será condicionada pelo modo como poder e interesses estão distribuídos entre os atores.

A autora faz distinção entre preferências e interesses dos atores políticos que vale a pena ser ressaltada. Interesse diz respeito aos objetivos centrais dos atores; no caso dos atores políticos, todos detêm o mesmo interesse, qual seja, maximizar as chances de reter poder. Cada ator, no entanto, possui preferências diferenciadas — posições sobre políticas específicas —, que decorrem da situação de cada um e da percepção de determinada política irá beneficiá-lo. Assim, interesses são estáticos e as preferências flexíveis (1997: 15).

Apesar das observações feitas ao modelo do jogo de dois níveis e a constatação da necessidade de complementação, Milner objetiva avançar, a partir do modelo de Putnam, por meio dos instrumentais metodológicos da *rational choice*. Ao mesmo tempo, apóia-se em premissas que já estavam presentes em Putnam e que marcam a aborda-

2 O modelo de análise desenvolvido por Milner em *Interests, Institutions and Information* (1997) é utilizado pela autora para explicar, por exemplo, o impacto de eleições sobre a cooperação internacional, a relação entre tipos de regime e política comercial, o impacto da ideologia partidária sobre a política comercial, a correlação entre pontos de vetos institucionais no nível doméstico e a disposição dos países de aderirem a acordos de livre-comércio e o impacto dos pontos de vetos institucionais no nível doméstico e a opção pelo modelo integração (Mansfield, Milner e Rosendorff 2000, 2002a, 2002b; Milner e Judkins, 2004a; Milner e Kubota, 2005; Milner, 1999).

gem institucionalista, como a refutação à premissa do ator unitário, a qual repele com base no entendimento de que o nível doméstico não é hierárquico, mas sim poliárquico, variando entre um *continuum* onde os extremos são a anarquia e a hierarquia (1997: 11). Essa variação, assim, será condicionada pela estrutura das preferências dos atores, pelas instituições e pela distribuição de informações.

Para desenvolver sua teoria, Milner operacionaliza um modelo que se ancora nas variáveis acima apresentadas. A primeira — estrutura das preferências domésticas — baseia-se na interação de três atores domésticos: o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse, que têm suas preferências determinadas em relação uns com os outros e de acordo com os poderes que detém no processo decisório — poder de proposição, emenda, ratificação/veto.

De acordo com os casos estudados, Milner apresenta duas conclusões a respeito da estrutura de preferências. Diante do grau de divisão do governo (*divided government*), conclui que se trata de um fator negativo para a cooperação. Ou seja: quanto maior o grau de divisão, maior a dificuldade para se chegar um acordo com outro país, pois o Executivo vê-se refém dos legisladores. Além do mais, a divisão do governo pode minar o poder de barganha do Estado no processo de negociação internacional. O segundo ponto diz respeito, tão-somente, às preferências do Executivo. Argumenta que se o Executivo tender à não-cooperação e se tiver o poder de iniciar o processo de negociação, é pouco provável que o país coopere. Nesse aspecto, portanto, destaca o peso da relação Executivo-Legislativo na cooperação internacional, além auferir a importância das preferências do primeiro para consecução da empreitada. Ou seja, é imprescindível o alinhamento das preferências entre Executivo e Legislativo para se alcançar a cooperação.

No que diz respeito à segunda variável — instituições políticas —, Milner atenta para o fato de que as instituições domésticas condicionam a ação dos atores e atem-se ao processo de ratificação, mais uma vez utilizado em sentido amplo, entre o Executivo e o Legislativo, e à dinâmica da antecipação das preferências, argumentando que as estratégias das negociações com outros Estados será função do processo de ratificação e da lei da antecipação das preferências. Nos estudos de caso, aponta que modificações no processo de ratificação trazem implicações diretas para a cooperação (1997: 236-239).

A terceira variável está relacionada à distribuição de informação entre atores domésticos. No caso, a autora analisa a relação entre assimetria de informação e a dinâmica entre o Poder Legislativo e os grupos de interesse. Segundo a autora, a falta de informação sobre as negociações internacionais geralmente leva o Congresso, que su-

postamente não tem pleno acesso aos termos da cooperação, a vetar o acordo. Quando o Congresso conta, no entanto, com *auxílio* de grupos de interesse, os quais Milner qualifica de endossantes (*endorsers*), mesmo atuando em um cenário onde a assimetria de informações prevalece, aumenta a probabilidade de haver a aprovação da cooperação, pois os grupos de interesse terão, entre outras funções, a de informar à instituição a respeito da negociação em pauta e sua atuação pode mitigar a ineficiência gerada pela falta de informação. Os *endorsantes*, segundo Milner, podem ser também as comissões legislativas, bancos centrais independentes ou qualquer agência governamental que funcione de forma autônoma, cumprindo o papel de prover informação (1997: 240).

Já que a assimetria de informações é considerada uma condição que normalmente impede ou dificulta a cooperação entre Estados, se combinada com grupos de interesse informados, pode gerar resultados positivos (1997: 240). De acordo com essa interpretação, aponta-se uma nova função para grupo de interesse diante do processo de negociações internacionais: o de provedor de informações. Para o Legislativo, por sua vez, pode ser um aspecto positivo ter grupos de interesse envolvidos em negociações, pois, neste cenário, poderão servir para contrabalançar as vantagens auferidas ao Poder Executivo, que geralmente é a instituição competente para conduzir o processo.

Em suma, tal como aponta a autora, *“a key finding was that domestic politics, even in its simplest form, made cooperation more difficult for countries”*. Ou, em outros termos: *“Domestic politics affects the terms of any international agreement. Focusing solely on the state’s relative capabilities will lead to an incomplete understanding of how an agreement is shaped”* (1997: 234). Dessa forma, pode-se compreender que as preferências dos atores e a distribuição do poder legislativo entre eles condicionam o comportamento do Estado no contexto externo — sua política externa. Quanto mais difusa a distribuição de poderes, maior a dificuldade para se obter a cooperação, argumento que, de certa forma, contrapõe-se à percepção de Martin (2000).

O segundo estudo analisado é *Democratic Commitments — Legislatures and International Cooperation* (2000), de Lisa Martin. Nele, o principal objetivo é explicar os compromissos internacionais dos Estados por meio de determinantes políticos domésticos, no caso, a atuação do Poder Legislativo. Procura-se, assim, responder a duas questões: primeiro, os Legislativos nacionais influenciam o processo decisório da política externa? Ou seja, as preferências dos legisladores são levados em conta? Em segundo lugar, caso influenciem, quais são as consequências? (2000: 13). Com base em elementos da literatura sobre organização legislativa, interação Executivo-Legisla-

tivo e *credible commitment*, vai-se estruturar um modelo de análise que resulta nas seguintes conclusões: o grau de influência do Legislativo nos processos de cooperação internacional excede à percepção comum — é mais profunda e sutil. O Legislativo pode delegar poderes ao Executivo para este negociar com outros países, mas permanece com capacidade de interferir no processo. Sobre as consequências, o principal resultado da interação institucionalizada dos Legislativos é um maior comprometimento do país com os compromissos assumidos no exterior, apontando para padrões mais estáveis de cooperação internacional.

Para a compreensão da abordagem de Martin, duas ideias são essenciais. Primeiro, a compreensão da lei de antecipação das preferências. Assim, pressupondo que a partir do momento em que o Executivo reconheça que a instituição legislativa é um ponto de veto importante no processo, será compelido a considerar suas preferências, pois, caso contrário, poderá ter suas propostas vetadas. Isso implica que a atuação do Legislativo no processo político não requer uma posição pro-ativa; ela pode decorrer da habilidade da instituição de exercer seu poder de veto de forma eficiente (Morgenstern e Nacif, 2002: 447). A conclusão deriva da distinção entre *influência* e *participação* (*activity*). Segundo Martin, “*Influence and activity are not identical, nor have they even necessarily highly correlated with one another. The most powerful actors, meaning those who exercise the most influence over outcomes, may be those who need to take the fewest actions*” (2000: 7). Nesse sentido, para se avaliar a influência de determinado ator político no processo decisório, o mais adequado é se deter nos resultados em vez do processo em si.

Além do mais, no que diz respeito à política externa, a relação entre Executivo e Legislativo se dá em um contexto de delegação, onde o Legislativo é mandante (principal) e o Executivo o agente. A partir do momento em que se reconhecem os poderes do mandante, deve-se, necessariamente, discutir a lógica da delegação e as formas por meio das quais o principal é capaz de deter controle sobre o agente. Nesse sentido, Martin vai buscar subsídios para tentar entender a lógica da delegação no âmbito da política externa em uma literatura que se baseia, sobretudo, em estudos que dizem respeito ao controle legislativo sobre agências executivas.

De acordo com um dos expoentes dessa literatura, “*Delegation occurs when one person or group, a principal, selects another person or group, an agent, to act on the principal’s behalf*” (McCubbins, 2000: 1). Os motivos para se delegar poderes são, geralmente, calcados na busca de eficiência. Quando o agente pode fazer a tarefa do principal de forma mais eficiente, existem incentivos para a delegação. Mas

há uma série de problemas (*delegation dilemma*) que podem advir dessa relação, sendo o caso extremo a situação na qual a delegação se transforma em abdicação, dada a total perda de controle do principal sobre o agente.

A delegação de poderes do Legislativo para o Executivo, no entanto, não implica necessariamente abdicação — como muitos afirmam —, pois, *apesar* da delegação, o Legislativo ainda pode deter meios para monitorar a atividade do agente. A delegação só irá se converter em abdicação quando esses meios não forem suficientemente eficientes para fazer prevalecer os interesses do principal (McCubbins e Lupia, 1984; McCubbins e Schwartz, 1984; McCubbins, 2000). Segundo McCubbins,

Two conditions are necessary for delegation to fail: principals and agents have conflicting interests over the outcome of delegation; and principals must have an ineffective check on the agent's actions. This can be due to either the agent having expertise regarding the consequences of the delegation that principals do not possess, or to conflict of interest among the principals. When delegation happens under these conditions, agents might be free to take any action that suits them, irrespective of the consequences for the principal, and the principal cannot cause to do otherwise. Delegation, then, becomes abdication. (2000: 7)

Assim, a análise dos meios pelos quais o Congresso pode agir como um importante ponto de veto, e, portanto, manter um controle sobre a delegação de poderes em matéria de política externa, é de extrema importância. As formas de atuação são variadas. A Casa Legislativa pode atuar, primeiro, durante o processo de aprovação do acordo internacional, quando, geralmente, é facultado à instituição ratificar o documento. Mas pode também interferir em fases secundárias, quando forem demandadas mudanças na legislação doméstica ou destinação orçamentária específica (*Power of the purse*) — fase de implementação.

Uma segunda forma de atuação pode ser estabelecida por meio de mecanismos de monitoramento congressuais (*congressional oversight*), denominados pela literatura de *police patrol* e de *fire alarms*. Segundo McCubbins e Schwartz (1984: 166), o mecanismo de *police-patrol-oversight* representa a atuação direta do Legislativo na fiscalização dos atos do Executivo e de suas agências; enquanto que o mecanismo de *fire-alarm-oversight*, uma ação de forma descentralizada — ou talvez, menos ativa — por meio da atuação conjunta com outros atores políticos interessados. A distinção é feita em um contexto no qual se debatia a eficiência dos mecanismos de contro-

le do Congresso norte-americano sobre o Executivo. McCubbins e Schwartz argumentavam que, embora houvesse uma diminuição da atuação direta do Legislativo (*Police Patrol*), optou-se por um meio mais eficiente, uma atuação induzida por outros atores (*fire alarm*). Ou seja, a falta de *police-control-oversight* não representava perda de poder da instituição legislativa.

A segunda ideia a ser destacada diz respeito à caracterização da relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. De acordo com Martin, para além da delegação, há uma relação de troca (*exchange relationship*) entre os dois Poderes, em oposição a um jogo de soma-zero ou da proposição de que haja uma dominância do Executivo (Martin, 2000: 23). Coexistem a competição e a busca para se estabelecer acordo que beneficie ambas as partes.

Baseando-se, pois, na análise dos determinantes domésticos, Martin procura explicar a influência do Congresso, a credibilidade e nível de cooperação internacional alcançados pelos Estados nos compromissos assumidos no exterior. Para tanto, apresenta proposições, que são transformadas em hipóteses e testadas em estudos de caso. Nos estudos de caso, Martin analisa, basicamente, países da União Europeia (UE) e os EUA. Sobre os primeiros, aborda a aprovação pelos Congressos Nacionais do processo de integração europeu; no que diz respeito à política norte-americana, o uso de tratados e acordos executivos, a aplicação de sanções econômicas e os programas de ajuda humanitária.

A primeira proposição, que diz respeito à influência do Legislativo sobre a política externa, é a de que a delegação de poderes pode ser um mecanismo de influência. O passo inicial para essa formulação está na compreensão de que, apesar de o Legislativo conceder à política externa a mesma preocupação que concede às demais políticas públicas, a forma de se lidar com ela é diferente, pois o Executivo está mais apto para tal atividade. A maneira pela qual o Legislativo pode influenciar o processo, de forma mais eficiente, é trabalhando junto ao Executivo, por meio da delegação de poderes. Portanto, a delegação não pode ser entendida como uma abdicação. Com base nessa primeira proposição, objetiva-se entender a variação nos padrões de delegação, ou, mais especificamente, dos incentivos da delegação (Martin, 2000: 32). Espera-se que o Legislativo transfira mais poder ao Executivo quando aquele acreditar que o agente estará apto a defender suas preferências.

Martin formaliza essa primeira proposição em duas hipóteses: a primeira é a *hipótese da delegação*, que busca explicar em que momento e por que razão o Legislativo irá reclamar maior participação na política externa, informando que, caso haja conflito de interesses

entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, os parlamentares buscarão institucionalizar a participação. A hipótese nula, neste caso, é a da abdicação, que informa que, ao delegar poderes, a instituição abre mão da possibilidade de influir no processo político em questão. A segunda é a *hipótese da influência*, que estipula que o Executivo não tem capacidade para interferir nos arranjos institucionais de modo a diminuir influência do Legislativo, sendo a hipótese alternativa a da evasão.

A segunda proposição é a de que a variação institucional no âmbito doméstico é uma variável chave para o processo de cooperação internacional. Nesse ponto, Martin reconhece que a participação institucionalizada do legislativo pode tornar as negociações internacionais mais complexas; no entanto, argumenta que a contrapartida é um acordo mais confiável e com menos chances de sofrer alterações. A razão, para tanto, encontra-se na metáfora dos dois níveis de Putnam (1988): uma vez que se admite a existência de dois campos de atuação — externo e interno —, a ratificação por atores domésticos é fundamental. Nesse sentido, explica a autora que, por meio da participação, as preferências do Legislativo são levadas em consideração pelos negociadores, fato que faz com o *risco* do veto doméstico diminua. Com base nesta proposição, Martin elabora a *hipótese da credibilidade*, segundo a qual, a maior participação do Congresso aumenta a credibilidade da implementação dos acordos alcançados. A terceira proposição segue a mesma lógica da segunda: a participação institucionalizada do Congresso aumenta o nível de cooperação, e formalizada por meio da *hipótese da cooperação*.

APRESENTAÇÃO DAS HIPÓTESES

Os estudos acima apresentados informam a base teórica deste trabalho. A pesquisa empreendida, portanto, tem como ponto de partida o reconhecimento da complexidade das relações entre os atores domésticos e sua importância nas negociações internacionais, demonstrada na dinâmica do jogo de dois níveis. Nos trabalhos de Milner e Martin, apesar de enfoques diferenciados, ressalta-se a importância da dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo para se alcançar a cooperação internacional. A continuidade desse estudo, no entanto, restringe-se à apreciação das hipóteses trabalhadas por Martin, com o objetivo de averiguar se o Poder Legislativo na Argentina, no Brasil, no Chile e no México exercem influência sobre a política comercial.

Para se averiguar se os Legislativos de Argentina, Brasil, Chile e México detêm capacidade para influenciar o processo decisório da política externa, serão testadas duas hipóteses que decorrem do

estudo de Martin (2000): a hipótese da delegação e a hipótese da influência. A primeira informa que o Poder Legislativo (principal) institucionaliza a participação no processo decisório, buscando aumentar seu poder, uma vez que exista conflito de interesses com o Poder Executivo (agente). A hipótese nula para esse caso seria a abdicção, que indica que toda delegação resulta em perda de poder, pois, face a problemas diante do agente, o principal seria incapaz de fazer valer interesses.

A segunda hipótese informa que o Executivo é incapaz de manipular as estruturas de participação do Legislativo para impedir que a instituição participe do processo decisório do qual delegou poderes. A hipótese nula, neste caso, seria a hipótese da evasão: o Poder Executivo tem a capacidade de criar empecilhos à participação do Poder Legislativo quando este buscar questionar a delegação. As hipóteses são testadas diante da análise do envolvimento dos Poderes Legislativos da Argentina, do Brasil, do Chile e do México na agenda da política comercial negociada. Assim, buscou-se contrastar casos semelhantes, procurando detectar a *convergência* e *divergência* de interesses. No caso de divergência, seria analisado de que forma ocorreu a reação dos Parlamentos nestas situações.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS PAÍSES EM ANÁLISE

Os princípios que regem e que determinam o funcionamento do processo decisório da política externa — e da política comercial — em grande parte dos países latino-americanos normalmente emanam de disposições constitucionais, que concedem primazia ao Poder Executivo, especialmente na definição da agenda, mas concede ao Poder Legislativo poder de veto, ou seja, a atuação *ex post*. Esse desenho institucional, na verdade, é uma característica de países presidencialistas. No entanto, dentro desse modelo, existem variações no que diz respeito a capacidades extraordinárias do Executivo, organização legislativa, distribuição de competências entre as Casas, formatação de comissões, entre outras disposições, fato que pode influir no equilíbrio entre os dois Poderes.

Por exemplo, a literatura informa que na Argentina e no Brasil os sistemas são altamente concentrados no Executivo e com pouca interferência dos parlamentares no processo decisório, pois a assimetria entre os Poderes seria acentuada pelo frequente uso dos decretos-executivos — na Argentina, *Decreto de Necesidad y Urgencia*; no Brasil, as Medidas Provisórias (Bouzas e Avogadro, 2002; Lima e Santos, 2001). O México, por sua vez, apresenta um sistema bastante assimétrico entre Câmara e Senado; ao mesmo tempo, possui um sistema de consulta *ex-ante* mais sofisticado, o que alguns apontam como um fator que

veio a oferecer maior poder de intervenção ao Legislativo. No caso do Chile, o Executivo não detém as prerrogativas dos decretos-leis, mas também não dispõe de sistema de consultas como o México.

Nas próximas subseções, discorrer-se-á sobre o processo decisório da política externa comercial da Argentina, Brasil, Chile e México, expondo as competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com ênfase nas formas pelas quais o segundo pode intervir na matéria e influenciar no processo decisório, com o objetivo de encontrar semelhanças e diferenças entre os países. Para avaliar a capacidade de ação do Poder Legislativo, é essencial conhecer os mecanismos — as regras — à disposição dos legisladores. Além da descrição desses dispositivos, buscou-se compreender o processo de formação das regras, o que pode dar indicação a respeito de seu atual estágio: se ainda se encontra em formação e qual a direção que supostas reformas informam.

ARGENTINA

A Constituição argentina de 1994³ determina que a competência para a condução da política externa é do Poder Executivo, como pode ser observado de forma expressa em diversas passagens do documento legislativo máximo do país; no Art. 27, por exemplo, informa-se que o governo federal é responsável pelas relações de paz e comércio com nações estrangeiras. Em matéria de política externa comercial, o Art. 99, Inc. 11, mantém o princípio de textos anteriores e não deixa dúvidas de que cabe ao Executivo a tarefa de lidar e negociar com outros Estados, pois é o presidente quem *“Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.”*

A política tarifária propriamente dita, que forma o cerne do processo de negociação e implementação da política comercial, é de competência exclusiva do Poder legislativo. O Art. 75, Inc. 1 e 13, da Constituição deixa bastante claro esse aspecto, ao limitar prática comum em alguns países presidencialistas nos quais o Executivo pode alterar a política tarifária de forma unilateral. O dispositivo legal informa que corresponde somente ao Congresso *“Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación. [...] Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.”*

3 Refere-se à Constituição de 1994, em razão do grau de profundidade das alterações implementadas em 1994.

Na Argentina, no entanto, o Executivo detém poderes de decreto —*Decreto de Necesidad y Urgencia*— que, mesmo diante de tal regulamentação, o permitiu implementar a abertura comercial no início da década de noventa sem a chancela do Poder Legislativo. A partir de 1994, os critérios para o uso de tais medidas legislativas extraordinárias tornaram-se mais restritivos, o que fez com que algumas medidas comerciais de extrema relevância, implementadas por decreto em 2001, como, por exemplo, o aumento tarifário, necessitassem de delegação prévia de poderes do Legislativo ao Executivo, o que foi feito por meio das Leis n. 25413 e 25414.

No que diz respeito aos tratados, o Congresso argentino detém competência para ratificá-los, o que caracteriza a análise *ex-post*. De acordo com o Art. 75, Inc. 22 e 24, cabe ao Legislativo “*Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.*” Além do mais, oferece tratamento diferenciado aos tratados de integração regional, como visto no Inc. 24:

Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de 120 días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Além dos procedimentos considerados tradicionais e já mencionados, o Poder Legislativo, por meio de parlamentar individual ou de comissões especializadas, detém capacidade de exigir informações a ministros de Estado e Ministérios, demandando a presença dos mesmos em audiência nas Casas legislativas; pode intervir no orçamento, fato que pode interferir diretamente na capacidade de ação e organização burocrática do Executivo em termos de política externa comercial; e é responsável pela implementação de legislação complementar a acordos internacionais.

Dado a complexidade do processo de reforma constitucional da Argentina, somada à ampla competência concedida ao Poder Legis-

lativo para regular o comércio internacional — ver os Art. 75, Inc. 1 e 13 —, especialmente se comparado, por exemplo, ao Brasil, não há registro de tentativas de alteração dos dispositivos mencionados. O que se encontra, na realidade, não medidas formalizadas por meio de leis ordinárias, que, em sua maioria, demandam maiores informações sobre o processo de negociação — ver Quadro 1. Vale ressaltar, que as propostas não foram apresentadas no período de análise do presente estudo.

Quadro 1
Propostas de reformas do processo decisório

Número da proposta	Descrição da proposta
1734-S-2004	Ley de Negociaciones Comerciales Internacionales.
2614-D-2005	Proceso de Negociación de Tratados Internacionales en Materia Económica y de Integración: Regímenes de Información.
2352-D-2006	Ley Marco para el Seguimiento Parlamentario de las Negociaciones Económicas Internacionales: Objeto, Objetivos Generales y Particulares, Transparencia, Inversión Extranjera, Propiedad Intelectual, Creación del Grupo Parlamentario de Seguimiento de las Negociaciones, Creación de Cuerpo Técnico Especial de Negociaciones Comerciales Internacionales.
4801-D-2006	Ley Marco para el Seguimiento Parlamentario de las Negociaciones Económicas Internacionales.

Fonte: Elaboração própria.

BRASIL

A Constituição brasileira, em diversas passagens, informa que a competência para a condução da política externa é exclusiva do presidente da República. Nesse mesmo sentido, a responsabilidade para negociações comerciais internacionais também fica concentrada no Executivo, como pode ser observado no Art. 84, Inc. VII e VIII, no caso dos acordos internacionais, já que tal dispositivo diz que é de competência privativa do chefe do Executivo “[...] manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos [...] e “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional [...]”

Além do mais, o estabelecimento de tarifas sobre importação, outro instrumento central para a política comercial, é também restrito ao Poder Executivo, que, por meio de decreto, pode alterar as alíquotas. A regra é expressa pela Constituição e em lei complementar. No Art. 153 da lei maior, é informado que “Compete à União instituir impostos sobre: I- Importação de produtos estrangeiros; § 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites

estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V”.

As competências do Poder Legislativo sobre o processo decisório da política externa comercial no Brasil, portanto, ficam restritas à avaliação *ex post* dos tratados internacionais —incluindo os acordos comerciais—, não detendo o Congresso capacidade institucional direta para influir na alteração de alíquotas sobre importação. Sobre a tramitação dos tratados, isso significa dizer que, uma vez terminada a negociação entre o Executivo nacional e país(es) estrangeiro(s), o Legislativo tem poder de veto, que não pode ser derrubado ou revisto por outros ator; além disso, tem capacidade para impor emendas e reservas aos acordos. Na Constituição, essa competência está descrita no Art. 49, Inc. I, que elenca entre as competências exclusivas do Congresso Nacional “[..] resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional [...]”.

Apesar dos constantes debates em torno do papel do Congresso Nacional no processo decisório da política externa ocorrida no período da Assembleia Nacional Constituinte, quando estava em jogo a possibilidade de atuação direta de parlamentares no processo de negociação de acordos internacionais, o resultado final foi a repetição de regulação anterior, reeditando regra estabelecida em Constituições republicanas passadas.

A atual regulação foi considerada frustrante para alguns defensores de uma instituição mais assertiva em matéria de Política Externa à época, mas é importante se ter em mente que o Poder Legislativo brasileiro detém outros meios de atuação indireta. Esses mecanismos, basicamente, são de ordem fiscalizadora, abrangendo a função das comissões na realização de audiências públicas, na convocação de autoridades, no requerimento de informações. Cabe também ao Senado aprovar a escolha de chefes de missão diplomática e aprovar operações externas de natureza financeiras. Um ponto relevante, e desconsiderado por alguns autores e analistas, diz respeito ao papel do Congresso Nacional no processo de implementação dos acordos internacionais, pois é competência deste a edição de leis que possam modificar ou inovar a ordem jurídica interna prevista nos acordos.

Quadro 2
Propostas de reformas do processo decisório

Número da proposta	Descrição da proposta
PLC 98/2000	Dispõe sobre o comércio exterior e dá outras providências.
PEC 51/2001	Acrescenta inciso e parágrafo único ao Artigo 49 e Inciso ao Artigo 84 da Constituição Federal (Modifica as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República relativos aos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional)
PEC 8/2001	Altera a redação do inciso IV do artigo 52 da Constituição Federal, para incluir os chefes demissões diplomáticas de caráter transitório, incumbidas das funções que especifica, entre as autoridades cuja escolha seja aprovada previamente pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição em sessão secreta.
PEC 345/2001	Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. - Exigindo autorização prévia do Legislativo para negociação dos acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos.
PEC 378/2001	Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. - Fixando a competência do Congresso Nacional para aprovar, após arguição, a escolha dos negociadores de atos internacionais multilaterais referentes a redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, regime.
PEC 70/2003	Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A, visando estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais.
PL 4291/2004	Define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais.

Fonte: Elaboração própria.

Nada obstante a permanência do quadro atual, é possível detectar algumas tentativas de reformas dos dispositivos constitucionais supracitados no Quadro 2, o que poderia indicar a insatisfação de alguns setores do Congresso com a forma de interação entre a instituição e o Poder Executivo em matéria de política comercial. A maior parte das medidas levantadas indica o interesse de legisladores de alterar a dinâmica de aprovação *ex post* e incluir a instituição no processo de negociação. No entanto, as medidas não foram capazes de avançar e de serem implementadas.

CHILE

No Chile, decorre da interpretação do Art. 32, Inc.15 da Constituição que o Poder Executivo é o responsável pela condução da política externa, o que inclui, aqui, a política comercial. Vale ressaltar que as normas constitucionais que determinam a competência do Executivo, definidas desde a promulgação da Constituição, em 1980, não passaram por alterações significativas, mesmo após a transição para

o regime democrático; além do mais, repetem dispositivos de cartas constitucionais anteriores.

Assim, as negociações e tratados internacionais com outros países são de competência do presidente da República, pois ele é o responsável por *“Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país [...]”*. No que diz respeito à competência para alterar tarifas, a Constituição informa que essa é uma iniciativa exclusiva da Presidência da República, vide o Art. 65, Inc. 1, cabendo tão-somente ao chefe do Executivo apresentar projeto de lei sobre a matéria.

Sobre a atuação do Congresso Nacional, no que diz respeito à alteração tarifária, Constituição de 1980 informa que a matéria deve ser tratada mediante lei ordinária. Assim, o Art. 65, Inc. 1 aponta que a medida, apesar de iniciativa exclusiva do presidente da República, deve ser cancelada pelo Legislativo, pois *“las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, solo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales solo pueden tener origen en el Senado”*.

Conforme ressaltado, as regras atuais, estabelecidas pela Constituição de 1980, pouco se alteraram no que diz respeito à divisão de competências entre o Executivo e o Legislativo em matéria de política comercial. Mas um dos poucos dispositivos alterados foi o Art. 50, Inc. 1, que tratava participação do Congresso no processo de ratificação de tratados internacionais. A alteração do dispositivo também não trouxe modificações substantivas à matéria. Ela veio dar mais clareza ao texto original, que, em razão das ambiguidades, gerou polêmicas no Congresso, especialmente em matéria de tratados internacionais sobre comércio; e resultou em uma disputa política entre os dois Poderes. Por essa razão, é interessante uma atenção especial ao tópico.

A redação original do dispositivo era a seguinte:

Son atribuciones exclusivas del Congreso: 1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley. Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquel, dicte las disposiciones con

fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61[...].

Dessa forma, de acordo com o dispositivo original, os tratados internacionais obedecem ao mesmo trâmite dos projetos de lei. Porém, conforme interpretação prevalecente, um aspecto deve ser sublinhado: acordos internacionais que visem à implementação de tratados já assinados não precisariam de ratificação do Congresso. Assim, se um acordo internacional for decorrência de um acordo anterior (acordo-marco), ou seja, tenha como objetivo aprofundá-lo ou regulá-lo, ter sido celebrado pelas mesmas partes e não abordar matérias de lei, ele poderia entrar em vigor por meio de decreto, sem consentimento do Congresso Nacional.

A interpretação desse dispositivo afetou diretamente a capacidade institucional do Poder Legislativo sobre a política comercial do Chile no início dos anos noventa, porque fez que um dos principais instrumentos de negociação do país, os Acordos de Complementação Econômica (ACE), que são negociados no âmbito da Associação Latino-americana de Integração (Aladi) sob o marco jurídico do Tratado de Assunção de 1980 (TA-80), não passassem pelo escrutínio do Congresso Nacional. Devido à interpretação restritiva do Art. 50 da Constituição, entendia-se que os ACE não precisavam da ratificação uma vez que o tratado em vigor seria TA-80 e eles teriam a mera função de dar cumprimento ao acordo-marco.

O tema foi constantemente questão de discórdia entre os dois Poderes e motivou a elaboração de diversos projetos de reforma constitucional, como visto no Quadro 3. Entre novembro de 1994 e junho de 1996, cinco projetos de reforma envolvendo o Art. 50, Inc.1 da Constituição estiveram em pauta. Apesar de não terem se concretizado, chama a atenção o fato de que tanto opositores como governistas tenham elaborado emendas no mesmo sentido: demandando maior participação da instituição, por meio da eliminação do dispositivo em questão.

Diante do impasse sobre a interpretação do Art. 50, Inc.1, até 1996, os acordos comerciais negociados com Argentina (ACE-16, 1991), México (ACE-17, 1991), Bolívia (ACE-22, 1993), Venezuela (ACE-23, 1993), Colômbia (ACE-24, 1993) e Equador (ACE-32, 1994) não passaram pelo crivo do Congresso Nacional. No entanto, com o início das negociações para o Chile fazer parte do Mercado Comum do Sul (Mercosul), por meio da negociação do ACE-35, e após intensas discussões, a matéria foi levada ao Congresso Nacional.

Quadro 3
Propostas de reformas do processo decisório

Número da proposta	Descrição da proposta
1424-07 – 02/11/94	Proyecto de Reforma Constitucional que modifica los N° 9 y 10 del artículo 32, y el artículo 50, de la Carta Fundamental, en materia de designación y remoción de embajadores, a la vez que otorga al Congreso Nacional atribuciones que señala en materia de aprobación de tratados internacionales.
1427-07 – 08/11/94	Agrega nuevo inciso al N° 1 del artículo 50 de la Carta Fundamental, sometiendo a la aprobación del Congreso Nacional, previo a su ejecución, aquellos asuntos que el Presidente de la República decida someter a un medio de solución pacífico de controversias, y que afecten la soberanía nacional. Archivado.
1726-07 – 07/11/95	Proyecto de Reforma Constitucional que introduce diversas enmiendas a la Carta Fundamental. Rechazado.
1877-07 – 02/06/96	Modifica el artículo 50 de la Carta Fundamental, referido a las facultades del Congreso Nacional en la aprobación de los acuerdos que celebre el Presidente de la República para el cumplimiento de un tratado internacional. Archivado.
1898-07 – 18/06/96	Reforma Constitucional que modifica el artículo 50 de la Carta Fundamental, referido a facultades del Congreso Nacional en la aprobación de los acuerdos que celebre el Presidente de la República para el cumplimiento de un tratado internacional. Archivado.
2526-07 – 04/07/00	Modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica. [Refundido con: 2534-07] Ley N° 20.050 (D. Oficial: 26/08/05).
3025-07 – 14/08/02	Proyecto de reforma constitucional que modifica el N° 1 del artículo 50 de la Carta Fundamental, en lo relativo a la aprobación de los tratados internacionales. Archivado.

Fonte: Elaboração própria.

Durante as negociações do ACE-38 com Peru em 1998, um grupo de deputados da oposição buscou repetir a atuação do Poder Legislativo no caso do ACE-35. A matéria não passou pelo crivo das Casas Legislativas, mas o resultado final do processo gerou resultados do ponto de vista institucional, ampliando, de fato, os poderes dos parlamentares em matéria comercial. Semelhante processo ocorreu quando se procurou intervir nas negociações da implementação de modificação no ACE-22, assinado entre o Chile e a Bolívia. Neste caso, porém, a questão foi parar na Justiça, quando um grupo de parlamentares demandava a inconstitucionalidade do decreto do Executivo e exigia que o acordo fosse votado na Câmara dos Deputados. Em 1999, o Tribunal Constitucional (TC) decidiu pela constitucionalidade do Decreto Supremo N° 1.412, que implementava modificações no ACE-22.

Apesar de toda a discussão em torno do Art. 50, Inc.1, ele finalmente foi modificado em 2005, por meio da reforma constitucional introduzida pela Lei 20.050. O documento legislativo tratava de ampla reforma na Carta de 1980, abordando temas centrais da transição democrática, como a eliminação do cargo de senador vitalício e institucional; a retirada do sistema binominal da ordem constitucional; a eliminação da norma que garantia a inamovibilidade do comandante-em-chefe das Forças Armadas e do diretor geral dos *Carabineros*; e a redução de poder do *Consejo de Seguridad Nacional* (Cosena).

O tema do Art. 50, Inc. 1, contudo, não deixou de receber menos destaque, como pode ser percebido na leitura dos diários das seções da Câmara e do Senado. Pode-se afirmar que a nova redação do Art.50, Inc.1 considerou todo o debate que houve em relação ao dispositivo durante os anos noventa, pois, se por um lado, não houve modificações radicais; por outro lado, consolidou-se uma forte tendência de maior cooperação entre Executivo e Legislativo.

A proposta teve origem na Comissão de Relações Exteriores do Senado, no final dos anos noventa, durante discussões a respeito do acordo comercial com o Peru. À época, houve um acordo entre parlamentares e o Executivo, representado pelo então ministro das Relações Exteriores, José Miguel Inzulsa, para impulsionar alterações no Art. 50. No entanto, ele só veio a ser concretizado no início do governo Lagos, quando chegou-se a um consenso sobre os termos, com a concordância do MRE, representado pela ministra Soledad Alvear; assim, a Comissão de Relações Exteriores do Senado, com a participação ativa do senador Gabriel Valdés, apresentou o projeto, que foi incorporado à última reforma constitucional. O propósito das modificações, segundo aqueles que a formularam, não foi limitar a capacidade do Executivo, mas aumentar a capacidade das duas Casas Legislativas de obter informações, reforçando a capacidade do Legislativo de influir no processo decisório.

A nova redação acrescentou sete parágrafos ao antigo Art. 50, que, com a reforma, passou a ser o Art. 54. Em relação à questão da regulação e implementação de tratados-marco, manteve-se a ideia original presente no N° 1 anterior, permitindo que tratados que não abordem matérias de lei sejam internalizados por meio de decreto, sem apreciação do Poder Legislativo. Assim, com intuito de extinguir as ambiguidades do texto, adicionou-se o seguinte trecho: “*No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria*”. O segundo ponto que merece destaque diz respeito à obrigatoriedade de o Executivo informar ao Congresso o conteúdo dos tratados antes de assiná-lo. Dessa forma, o Congresso poderá por em prática outra atribuição:

apresentar reservas e declarações interpretativas acerca dos tratados assinados pelo Executivo, considerado por muitos um avanço. O texto aponta que a instituição poderá *sugerir* reservas, de forma que não será obrigatório acatá-las. Por fim, definiu-se o *quorum* necessário para aprovação de tratado internacional, deverá seguir as regras estabelecidas no Art.66. As demais modificações dizem respeito a procedimentos de derrogação, suspensão e modificação dos tratados.

Sem dúvida, segundo informe emitido pelo diretor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Claudio Troncoso, foi a maior inovação no regime de tramitação de tratados internacionais já feita desde 1833, pois ainda se prevê modificações na *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional* (Lei 18.918), que está em avançado processo de tramitação.

Para além dos procedimentos de ratificação discutidos até aqui, existem outros meios para que o Congresso Nacional possa ter voz no processo decisório em questão. O sistema de comissões legislativas do Congresso, por exemplo, é um instrumento importante para otimizar a atuação do Poder Legislativo. Outro ponto relevante que deve ser ressaltado são os meios pelos quais o Congresso Nacional pode superar um dos principais problemas relacionados aos temas de política exterior, que é o acesso à informação. Dispositivos presentes no texto Constitucional, na *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional* (Lei nº 18.918) e nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado informam os direitos dos parlamentares e/ou comissões de obterem informações junto a Ministérios, a agências executivas e à própria Presidência da República, por meio da convocação de funcionários para prestar informações no Congresso ou por meio do envio de documentos solicitados.

MÉXICO

Seguindo o padrão dos demais países apresentados, a política externa mexicana, bem como o poder e competência sobre a política externa comercial, reside sob o comando do Poder Executivo. De acordo com a Constituição, em seu Art. 89, Inc. X, estão entre as faculdades e obrigações do presidente “*dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado*”.

No caso mexicano, o poder sobre a política tarifária é de competência do Congresso Nacional, conforme a Constituição, em seu Art. 73, Inc. X, informa: “*El Congreso tiene facultad: [...] X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas*”.

y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; [...]”.

Outro dispositivo constitucional, o Art. 131, é mais específico ao abordar o tema de comércio internacional, prevendo a possibilidade de delegação dessas competências ao Poder Executivo. Em sua redação, lê-se: *“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, [...]”*. Mas informa que ao Poder Executivo poderá ser delegado essa faculdade para *“aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”*.

Dessa forma, é com base na regulação apresentada que o mandatário mexicano vem implementando umas das principais estratégias de política comercial do país: o processo de abertura comercial — ou redução tarifária — unilateral. Exemplos recentes foram os anúncios de dois planos de redução tarifária unilateral — 2006 e em 2009 — feitos pelo Poder Executivo, por meio da *Secretaría de Economía (SE)*, dentro de um programa político mais amplo, de aumento de competitividade da indústria nacional. A decisão foi emitida pela SE, via decreto. No entanto, seu fundamento encontra-se na *Ley de Comercio Exterior*, de 1993, por meio da qual o Congresso delega seus poderes regulatórios sobre comércio.

De acordo com norma, no Art. 4,

El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades: I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...] V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal [...].

Com relação aos poderes de ratificação de acordos internacionais, a estrutura determinada pela Constituição mexicana representa a di-

nâmica comentada nas subseções anteriores: a lógica de ação *ex-post* do Poder Legislativo no que diz respeito aos acordos comerciais. No entanto, com uma diferença: um alto grau de assimetria entre as Casas Legislativas, com maiores poderes pendendo para o Senado, como pode ser observado na redação do Art. 76 da Constituição:

Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobarlos tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; [...].

A assimetria entre a Câmara dos Deputados e o Senado foi matéria de constante questionamento entre os próprios parlamentares, tendo sido objetivo de mais de 15 propostas de reforma, de acordo dados apontados por (González, 2006). Nesse estudo detalhado, feito com base nos dados disponíveis no *Sistema de Información Legislativa (SIL)* entre 1997 e 2006, a autora a ponta dos principais temas demandados pelas Casas Legislativas — 34% dos casos — diziam respeito à equiparação dos poderes entre Câmara e Senado ou demandas para se aumentar a capacidade de ação do Senado em temas de política externa. Pode também ser observado que a maior parte dos pedidos teve origem na Câmara dos Deputados — 73% das propostas.

Apesar do insucesso da maior parte das demandas, duas modificações relevantes foram implementadas: uma por meio de reforma constitucional e outra por lei ordinária. A reforma, aprovada em 2007, ampliou os poderes do Senado sobre o processo de tratados, conferindo a redação já apresentada do Art. 76. Em sua estrutura original, cabia ao Senado apenas ratificava a aprovação; atualmente, também deve confirmar a decisões de terminar, denunciar, suspender, modificar, emendar, retirar reservas e formular declarações interpretativas sobre o documento. Mas relevante para a capacidade de atuação do Poder Legislativo, no entanto, foi a aprovação da *Ley sobre La Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica* (LSATIME).

Em 1992, quando da promulgação da *Ley de Tratados*, houve certo descontentamento por parte de parlamentares, com o formato da legislação. A LSATIME, que não altera regulamentação de tratados, como o próprio título já diz, trata apenas de acordos econômicos. E sua principal inovação foi ter criado procedimentos que buscam aumentar o nível de informação que pode ser obtido pela Casa Legislativa, fazendo com que o processo, na verdade, se torne, praticamente,

uma análise *ex-ante*. A leitura dos Art. 5 e Art. 6 do documento legal podem confirmar essa interpretação

No primeiro, descrevê-se que o Senado, por meio de suas comissões, pode ser demandar informações sobre o início de tratativas de qualquer autoridade pública que esteja envolvida na negociação. Além disso, as comissões responsáveis poderão “*crear, por cada tratado, una subcomisión plural para dar seguimiento, proponer acciones legislativas, recabar y obtener información sobre el estado que guardan las negociaciones, entrevistar a servidores públicos, representantes de grupos de interés, peritos o cualquier persona que pueda aportar conocimientos y experiencia sobre las negociaciones*”. No segundo, ao final das negociações, e antes da assinatura do acordo, as comissões responsáveis poderão demandar o informe com o resultado final do processo para que este possa ser avaliado.

AVALIAÇÃO FINAL SOBRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Em suma, diante da apresentação dos principais traços característicos da forma como o Poder Legislativo pode atuar no processo decisório da política externa comercial de Argentina, Brasil, Chile e México, pode-se concluir, sem muita dificuldade, que a balança pende, indiscutivelmente, para o lado do primeiro. Além de conduzir as negociações, o Executivo possui um corpo institucional especializado e altamente capacitado ao seu dispor para tratar do assunto. Isso revela que o Executivo controla o processo por meio de seu poder de agenda sobre o tema. O Legislativo, por outro lado, é um importante ponto de veto, cabendo a ele ratificar acordos internacionais e propostas de alteração de tarifas.

Uma análise mais atenta, no entanto, pode detectar diferenças entre os quatro Poderes Legislativos, como pode ser observado no Quadro 4. O México apesar de contar com apenas a participação do Senado para o exame de acordos econômicos, possui a capacidade de atuação *ex-post*, e foi capaz de implementar, recentemente, um avançado sistema de atuação *ex-ante*. Além do mais, em relação aos outros países, o Senado mexicano deve ratificar qualquer ação do Executivo sobre tratados, e não somente a assinatura. Sobre a competência sobre tarifas, esta reside no Legislativo, mas pode ser delegada ao Executivo. No Chile prevalece simetria entre Câmara e Senado, a atuação *ex-post*, e, apesar de o Executivo controlar a agenda tarifária, pois é dele a iniciativa para ação, cabe ao Poder Legislativo a ratificação. A Argentina tem características semelhantes às do Chile, com diferença sobre a regulação de tarifas, pois, este poder cabe ao Legislativo, mas pode ser delegado. Por fim, o modelo institucional brasileiro restringe-se aos acordos, indicando simetria entre as Casas e atuação *ex-post*.

Quadro 4
Características Institucionais da Atuação Legislativa na Política Externa Comercial

	Simetria entre Casas Legislativas	Atuação ex-ante	Atuação ex-post	Competência tarifária
Argentina	X		X	X
Brasil	X		X	
Chile	X		X	X
México		X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Outro elemento que pode ser destacado nessa análise é o ativismo e capacidade de atuação dos respectivos Legislativos para reformular as regras de decisão a seu favor. Ao que tudo indica, parece que, na maioria dos países, o processo transformação da legislação não apresentará avanços. A única exceção, talvez, seja o México, que ainda poderia alterar a assimetria entre as casas. Com exceção da Argentina, os demais Legislativos apresentaram propostas para alteração das regras, mas somente no Chile e no México algum resultado foi alcançado.

O PODER LEGISLATIVO E A POLÍTICA COMERCIAL NEGOCIADA NA ARGENTINA, NO BRASIL, NO CHILE E MÉXICO

ARGENTINA I: INTEGRAÇÃO REGIONAL E A LEI DE PROTEÇÃO AO AÇÚCAR
A política comercial argentina combinou três estratégias durante o início da década de noventa: abertura unilateral, abertura negociada no âmbito multilateral (OMC) e integração regional (Mercosul) (Bouzas e Avogadro, 2002; Leiras e Soltz, 2005). Nos três níveis de negociação, o princípio norteador foi a liberalização econômica visando alcançar inserção no mercado internacional. Nesse quadro, o processo de integração regional no Cone Sul, sem sombra de dúvidas, ocupou papel central, pois o que estava em jogo não era somente o acesso a mercados, mas um projeto inovador e ambicioso para todos os países envolvidos, que ia além do comércio, pois continha significado político mais amplo. No que diz respeito aos aspectos comerciais, o Mercosul apresentava uma agenda também ambiciosa e guiada pela liberalização comercial. De acordo com o projeto inicial, a partir do momento da entrada em vigor do Tratado de Assunção, previsto para 1994, as tarifas entre os países membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) deveriam apresentar redução de 47%, sofrendo reduções de 7% a cada seis meses; além do mais, bens cujo comércio estivesse regulado por acordos da Aladi, deveriam ter tarifas zeradas antes de 1994.

Apesar de as negociações para a integração regional argentina terem sido coordenadas e seus resultados implementados diretamente pelo Executivo, todo o processo foi chancelado pelo Congresso Nacional: Isso ocorreu nas votações do Tratado de Assunção, que foi implementado por meio da Lei nº 23.981/1991, e, em seguida, pela aprovação do Tratado de Ouro Preto, por meio da Lei nº 24.560/1995. Mesmo o Acordo de Complementação Econômica nº14 (ACE-14) entre Argentina e Brasil assinado em 1990, que foi implementado via decreto executivo (Decreto 415/91) pelo presidente Carlos Menem (1989-1999), já havia tido seu conteúdo aprovado pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, internalizado por meio da Lei nº 23.695/1989. No entanto, tão importante quanto destacar que os programas centrais da integração regional passaram pela Câmara dos Deputados e pelo Senado e obtiveram a ratificação do processo pelo Legislativo, é ressaltar que a aprovação se deu ampla maioria e foi marcada, sobretudo, pela celeridade.

Nesse sentido, a postura do Poder Legislativo reflete o consenso que existia em torno da integração regional e da criação do Mercosul, como pode ser evidenciado em resultado de pesquisa que apontou que, em 1993, 85% dos formadores de opinião da Argentina compartilhavam uma visão positiva sobre o MERCOSUL (CARI, 1998). Outro indicativo do interesse no processo de integração pode ser aferido por meio da constatação da imediata disposição de deputados e senadores na criação da Comissão do Mercosul, sob a forma de comissão permanente, em 1996, fato que pode ser interpretado como sendo reflexo do interesse dos parlamentares na integração regional (Mustapic e Llanos, 2000).

Por outro lado, quando os interesses da Casa Legislativa não estiveram em sintonia com as ações do Executivo em temas de política externa comercial no âmbito da integração regional, o Congresso foi capaz de influenciar o processo, de forma a alterar o resultado de políticas específicas. O exemplo mais significativo talvez seja o caso da *Lei de Proteção ao Açúcar* (Lei nº 24.822/1997), por meio da qual o Legislativo buscou intervir no processo de integração, protegendo o setor açucareiro nacional e buscando alterar a posição do Brasil em relação ao tema.

Nas negociações iniciais do Mercosul, o açúcar, dentre outros produtos considerados sensíveis, não foram objeto de liberalização no comércio intra-bloco. Deveria haver um regime de transição, e, para o caso do açúcar, estava previsto que as barreiras cairiam em 2001. Para a definição de um regime de transição, foi criado um grupo *ad hoc*, conforme decisão 19/96 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que deveria entregar relatório final em maio de 1997. Diante da pos-

tura intransigente do Executivo em levar adiante as negociações sem consultar os setores interessados e impor tarifas próximas a 10%, a Câmara dos Deputados aprovou, por unanimidade, a Lei nº 24.822 em abril de 1997, seguindo o mesmo trâmite no Senado. No documento legal, que constava de dois artigos, afirmava-se que as importações de açúcar provenientes do Mercosul deveriam seguir as mesmas regras impostas ao produto quando proveniente de outras regiões; e que o regime de proteção deveria prevalecer enquanto o Brasil mantivesse seu programa de subsídio ao setor.

Levando em consideração as relações bilaterais com seu principal parceiro comercial, o Brasil, o governo argentino, tendo à frente das negociações o ministro das Relações Exteriores Guido Di Tella e o ministro da Economia, Roque Fernández, decidiu por utilizar suas prerrogativas constitucionais e vetar a decisão do Legislativo, considerada pelo chanceler uma interferência unilateral em um processo de negociação internacional que se encontrava avançado. Assim, o presidente emitiu o decreto nº 471/1997 em 27/05/1997 para formalizar a decisão. Dentre os argumentos levantados pelo governo para justificar o veto, declarou-se que a medida traria prejuízo ao comércio intra-regional; violava o Tratado de Assunção (1990) — que seria superior hierarquicamente à lei ordinária; e que o poder de estabelecer tarifas de importação seria uma prerrogativa do Poder Executivo, uma vez que esta competência teria sido delegada por meio da Lei nº 22.415/1981 (Código Aduaneiro); e, por fim, que se tratava de matéria de política externa, um tema que também seria de competência do Poder Executivo.

No entanto, mesmo com as constantes pressões do Executivo, por meio de Fernández e Di Tella, que por repetidas vezes estiveram pessoalmente com legisladores para discutir a questão, tanto a Câmara dos Deputados como o Senado reverteram o veto presidencial, por meio de duas votações unânimes. Após a votação no Senado, que ocorreu dia 03/09/1997, portanto, o Executivo não tinha alternativa senão sancionar a lei, atendendo, assim os interesses do Centro Azucarero Argentino e das províncias do norte (Tucumán, Salta, Santa Fe, Jujuy). O governo argentino ainda esboçou alguma reação, na tentativa de mostrar ao Brasil que teria capacidade de rever a decisão, já que se esperava uma reação comercial mais agressiva. À época, o Ministério da Economia propôs uma saída política e outra judicial. A primeira seria a elaboração de uma *lei corretiva*; a outra opção, recorrer ao judiciário. O resultado final, entretanto, seguiu sendo o impasse e a manutenção do *status quo*.

A *lei corretiva* chegou a ser elaborada pelo Executivo e enviada ao Congresso, mas senadores justicialistas e membros do setor açu-

careiro se comprometeram rediscutir a Lei 24.822 caso a documento fosse arquivado pelo presidente Menem, o que de fato ocorreu. A modificação da tarifa do açúcar só ocorreria a partir de 1999, quando, após negociação com bilateral com o Brasil (em dezembro de 1998) e a anuência informal de legisladores e de produtores rurais, a alíquota base foi reduzida em 10%, passando de 23% para 20,7%.

Ainda em 1997, logo que a Lei nº 24.822 entrou em vigor, Fernández se reuniu com representantes brasileiros para explicar a situação. De acordo com sua justificativa, o evento ocorreu em razão do *lobby* do setor açucareiro e do período pré-eleitoral. No entanto, por mais que essas questões fossem variáveis relevantes, o que se pretende demonstrar é que, independentemente das condições políticas, quando os interesses do Legislativo divergiram das preferências do Executivo, aquele foi capaz de influenciar o processo político a seu favor. O secretário das Relações Econômicas Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, Jorge Campbell, de forma exagerada, afirmou que se tratava de uma interferência na atribuição de negociar tratados e *fazer política exterior*. Na realidade, isso jamais ocorreu, pois mesmo após essa ação pontual, o Executivo permaneceu na condução do processo de integração. Na interpretação de outros membros do governo, aqui considerada acertada, a refutação do veto do Executivo foi “*una desautorización lisa y llana al Poder Ejecutivo para continuar con ese proceso negociador*” (*La Nación*, 1997).

ARGENTINA II: RELAÇÕES COM OS EUA E A LEI DE PATENTES

Desde a chegada do presidente Menem ao poder em 1989, a política externa comercial da Argentina esteve marcada pelo dilema entre a integração regional (Mercosul) e as *relações carnavais* com os EUA — apesar desta alternativa ter sido marcada mais por promessas do que projetos substantivos. A *opção norte-americana*, influenciada fortemente pelo desejo declarado do governo Menem de fazer parte do *North American Free Trade Agreement* (Nafta), foi uma variável chave em uma série de decisões de política externa, quando o Poder Executivo privilegiava as posições indicadas pelos EUA, como foi o caso da aprovação da Lei de Patentes. Neste caso, mais uma vez o Congresso atuou de forma eficiente, obrigando o Executivo a negociar e obtendo como resultado final políticas próximas à sua preferência.

A alteração da regulação de patentes na Argentina era uma das implicações da Rodada Uruguai do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), mais especificamente, da assinatura do *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). O país deveria adaptar sua legislação aos novos critérios, o que implicava a redação de uma nova Lei de Patentes, para substituir a Lei nº 111 de 1864. Apesar de as

posições do Executivo e do Legislativo terem convergido em relação às regras gerais, que foram aprovados na Câmara e no Senado sem maiores problemas sob a formatação do Acordo de Marraqueche⁴, diante da pressão exercida pelos EUA durante o processo de discussão da nova regulação de patentes, houve crescente divergência entre os legisladores e o governo, e as preferências deste foram se aproximando das demandas estrangeiras, resultando em uma complexa disputa política.

As pressões dos EUA sobre Argentina relacionada ao tema de direito de propriedade tiveram início na década de setenta e se intensificaram nas décadas seguintes, especialmente durante a administração do presidente Bill Clinton (1993-2000). Em 1991, já havia projeto de lei de patentes de autoria do Executivo tramitando no legislativo, mas as discussões só foram retomadas quando o governo dos EUA aumentou a cobrança. Em 1994, o governo Clinton considerou que as normas da OMC não eram adequadas e exigiu da Argentina regulação mais rígida. O primeiro ponto de divergência dizia respeito à entrada em vigor da proteção: o acordo TRIPS permitia um período de transição de até 10 anos e os EUA demandavam vigência imediata (em alguns casos, com efeitos retroativos); além do mais, os EUA não aceitavam medidas como licenças obrigatórias, exceções ao direito exclusivo de propriedade ou importações paralelas, posições que ficaram claras quando da visita do então vice-presidente dos EUA, Al Gore, à Argentina, em 1994, e a partir da intensificação das críticas feitas pelo embaixador norte-americano na Argentina, James Cheek, à demora para aprovação da regulação (Escudé e Cisneros, 2000).

A situação que se desenhava, então, era a seguinte: o Congresso passou a buscar uma posição mais flexível, dentro da margem de manobra deixada pelo acordo TRIPS, no sentido de estender prazos e estabelecer exceções, respondendo, diretamente aos interesses da *Cámara Argentina de Especialidades Médicas* (CAEME), o *Centro Industrial de Laboratórios Farmacéuticos Argentinos* (CILFA). O Executivo, por sua vez, alinhava-se à Washington, optando por regras mais rígidas. Em um primeiro momento, isso ocorreu por causa da expectativa de inserção no Nafta, e, em seguida, por temor de retaliações comerciais e cortes de investimento estrangeiro.

Diante desse cenário, antes de analisar o projeto de lei do Executivo, o Senado e a Câmara se anteciparam e aprovaram por unanimidade a Lei nº 24.481 em março de 1995, que além de estabelecer um prazo de oito anos para o pagamento de *royalties*, trazia uma série de exceções, como licenças obrigatórias, exceções aos direitos exclusivos

4 A Ata final do Acordo de Marraqueche (1995) foi subscrita em 15/04/1994 e sua internalização ocorreu por meio da lei nº 22425, aprovada em dezembro de 1994.

e condições impostas a empresas multinacionais para obtenção de proteção. A imediata reação do embaixador Cheek, ao afirmar que a nova lei teria sido feita para o Suriname ou o Burundi, uma legislação típica de um país de terceiro mundo, rendeu críticas de parlamentares, que chamaram a atenção para a interferência em assuntos domésticos. O presidente Menem, inclusive, contrário à regulação, diante da postura de Cheek afirmou que a lei era compatível com as regras do GATT. No entanto, a posição do presidente não perdurou por muito tempo. As pressões vindas de Washington aumentaram, então com ameaças represente do comércio dos EUA (USTR), Mickey Kantor, e o Executivo vetou a legislação, emitindo decreto por meio do qual derogava a Lei nº 111 e regulava a seção do GATT sobre patentes (Decreto nº 549/95), em clara demonstração das preferências alinhadas com as dos EUA. Basicamente, eliminaram-se as exceções e se estabeleceu o ano de 1996 para a entrada em vigor das proteções às patentes.

A reação do Poder Legislativo foi imediata e praticamente por unanimidade: em 23/05/1995, a Câmara dos Deputados reverteu o veto e publicou a lei; no entanto, durante o mês de junho, parlamentares governistas e membros do Ministério da Economia chegaram a um acordo, alterando a data para entrada das obrigações para pagamento de royalties, passando de oito para cinco anos. Desta forma, o Senado aprova uma *lei corretiva*, que introduzia cinco alterações na lei original e confirmava o prazo de cinco anos. No entanto, em decreto que supostamente serviria para regulamentar a nova legislação (Decreto nº 590/95), o Executivo jogou por terra os acordos com o legislativo, eliminando o período de transição (de cinco anos) e restringindo as exceções. Mais uma vez, o Legislativo se manifestou e em dezembro de 1995, por meio da Lei 24.603, revogou o decreto regulamentar.

Após o embate direto com congressistas e frente às crescentes pressões e ameaças dos EUA, que acabaram por gerar certo sentimento nacionalista (Escudé e Cisneros, 2000), o Executivo alinhou-se ao Parlamento e, por meio do Decreto nº 260, que se chocava com os interesses norte-americanos, a Argentina finalmente definiu a nova regulação de patentes. Nesta, mantinha-se o período de transição (cinco anos); permitiam-se importações paralelas; e liberavam-se as licenças não-voluntárias. Todos esses tópicos iam de encontro à legislação dos EUA.

BRASIL: POLÍTICA COMERCIAL DEFENSIVA E ACORDOS PROMOÇÃO E PROTEÇÃO RECÍPROCA DE INVESTIMENTOS (APPRIS)

A política externa comercial brasileira no início dos anos noventa, assim como a argentina, apoiava-se em três eixos centrais: a abertura unilateral, negociação multilateral e um ambicioso projeto de integração regional, calcado no MERCOSUL (Veiga, 2007). Em um pri-

meio momento, a principal preocupação do governo brasileiro esteve centrada na abertura unilateral. Assim, entre 1987 e 1993, houve um sistemático trabalho a eliminação de subsídios, barreiras não-tarifárias e tarifas em geral, o que proporcionou uma abertura considerável do mercado interno: no período, as tarifas médias passaram de 57,5% para 13,5%. Importante ressaltar que todo o processo passou ao largo do Legislativo, uma vez que praticamente todas as medidas foram implementadas pelo Executivo, ator que detinha a competência constitucional para a tarefa. Os primeiros passos foram dados em 1988, ainda por meio de decretos-lei; em 1990, quando a reforma tarifária em direção à abertura foi aprofundada, as novas medidas postas em prática pelo governo do presidente Fernando Collor de Melo (1989-1992) foram feitas por meio de medidas provisórias e portarias.

A partir da segunda metade da década de noventa, no entanto, com as limitações da abertura unilateral, a agenda da abertura negociada foi sendo ampliada, com o aprofundamento do projeto de integração regional do Mercosul, a emergência das negociações Mercosul-União Europeia e os avanços da Área de Livre-comércio das Américas (ALCA). Tendo em vista o poder de ratificação e a ambição das iniciativas de cada negociação, que propunham a inclusão e abertura nos mais diversos setores econômicos, a atuação do Congresso Nacional brasileiro foi naturalmente se intensificando. Os principais tratados constitutivos do Mercosul, como o Tratado de Assunção (1991), o Tratado de Ouro Preto (1994), tiveram tramitação relativamente célere e sem divergências no âmbito doméstico. O Tratado de Assunção, internalizado por meio do Decreto nº 350; chegou ao Congresso Nacional em 15/04/1991 e foi aprovado em 21/11/1991. O Protocolo de Ouro Preto foi encaminhado para retificação em 18/05/1995 e aprovado em 15/12/1995 (Decreto nº 1901). O mesmo pode ser dito a respeito do Acordo de Marraqueche e de seus protocolos: a Ata do Acordo de Marraqueche chegou ao Senado em 07/07/1994 e teve sua tramitação finalizada em 15/12/1994.

Nesse sentido, se o processo de abertura unilateral no Brasil não passou pelo crivo do legislativo, caracterizando, inclusive, uma situação de abdicação (Lima e Santos, 2001), no que diz respeito ao período de intensificação das negociações internacionais, não se pode dizer o mesmo. Ao contrário, pode-se afirmar que as grandes decisões sobre política comercial negociadas passaram pelo crivo do Legislativo e, apesar da celeridade das tramitações e talvez da falta de *ativismo*, esse fato, por si só, não caracterizaria uma postura permissiva e *carimbadora* do Congresso, já que se poderia argumentar que houve uma convergência de interesses entre Legislativo e Executivo.

Um dos argumentos que corroboram a tese da convergência é o

reconhecimento da subordinação da condução da política comercial negociada à política externa, que segue um perfil autonomista e defensivo (Lima, 2005). Segundo Veiga (2007: 15), as políticas econômicas liberalizantes não foram suficientes para romper com o paradigma da política externa do período desenvolvimentista e a principal consequência para a política comercial foi uma posição contraditória: apesar de ter se engajado em diversas frentes de negociações, o país adotou postura defensiva na maioria dos casos. No Mercosul, por exemplo, apesar da grande assimetria econômica entres os sócios, o Brasil sempre se manifestou contra a possibilidade de maior institucionalização, temendo afetar sua soberania e poder discricionário no cenário internacional. No restante das negociações, a postura defensiva prevaleceu na maior parte das mesas de negociação, principalmente com países desenvolvidos. Dessa forma e diante das possibilidades de poucas alterações no *status quo*, não havia incentivo para uma atuação do Poder Legislativo, já que o controle da agenda cabia ao Executivo.

De toda forma, o maior indicativo de que Congresso Nacional é capaz de fazer valer suas preferências quanto diante de divergências com o Executivo seria averiguar situações nas quais haveria o desencontro de preferências e avaliar de que forma se deu a reação do Legislativo diante da delegação — ou seja, se este foi capaz de influenciar a matéria. Assim, recorre-se à análise do processo de tramitação dos APPRIs no Congresso Nacional, episódio no qual houve clara divergência entre o Executivo e o Legislativo⁵. Vale ressaltar, que os acordos de proteção de investimento faziam parte das políticas de liberalização econômica, e cujo principal objetivo era aumentar o volume de investimento estrangeiro no país.

Inicialmente, a partir de 1992, um grupo inter-ministerial formado por representantes do Ministério da Fazenda, do Planejamento e das Relações Exteriores ficou responsável pela elaboração de modelo de acordo que deveria ser negociado pelo Brasil com outras nações. Com o projeto finalizado em 1993, foram assinados APPRIs entre os anos de 1994 e de 1995 com Chile, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Coreia do Sul, Holanda, Portugal, Suíça Reino Unido, Venezuela e Mercosul. Desses, sete foram enviados ao Congresso para a ratificação. Ao chegarem ao Legislativo, o conteúdo dos acordos foi duramente criticado por parlamentares, que destacaram pontos críticos do documento: 1) previsão de livre transferência para o exterior de recursos vinculados a investimento externo; 2) indenização por desapropriação, paga em moeda conversível; 3) cláusula de solução

5 Para mais detalhes sobre a tramitação da matéria no Congresso Nacional, ver Alexandre (2006).

de controvérsia, permitindo ao investidor recorrer, unilateralmente, à arbitragem internacional. Outro ponto de discórdia dizia respeito ao prazo: período mínimo de vigência de 10 anos, sendo que os investimentos realizados deveriam ser protegidos por mais 15 anos no caso de denúncia do tratado.

Ainda na tramitação na Comissão de Relações Exteriores (CRE) da Câmara dos Deputados, os acordos haviam recebido ressalvas em relação ao pagamento das indenizações. Em discussão no plenário da Câmara em 14/09/1999 sobre acordo assinado com o Reino Unido, o bloco de partidos da oposição apresentou emenda substitutiva que alterava o quesito de livre transferência de investimentos e renda, subordinando-o à regulação prevista no Art. 172 da Constituição. Além do mais, anulava o dispositivo de solução de controvérsias, acrescentando, por meio de cláusula interpretativa, que a escolha de arbitragem internacional dependeria da anuência do governo brasileiro. Em 14/10/1999, quando os acordos assinados com Chile, Portugal e Suíça alcançaram o plenário, as mesmas ressalvas foram feitas; o evento se repetiu em 10/02/2000, nas discussões dos acordos assinados França e Itália. Diante da alteração feita aos acordos em plenário, ao final de 2002 o Executivo não teve outra escolha senão retirar de tramitação os tratados. Em justificativa ao ato, o então ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, reconhecia que o interesse do Congresso prevaleceu.

Neste episódio, portanto, foi notória a capacidade de influência do Legislativo em matéria na qual o Executivo pretendia alterar o *status quo* em direção a uma política com viés mais liberalizante. Diante de um projeto que previa conceder privilégios ao capital estrangeiro, o Congresso, apesar de não ter objetado veto aos acordos, foi capaz de alterar o conteúdo dos mesmos. Primeiro, estabelecendo ressalvas quanto à forma de indenização; em seguida, alterando os dispositivos que facilitavam a transferência de renda ao exterior, submetendo a matéria à regulação constitucional; por fim, eliminando a possibilidade de que o investidor estrangeiro pudesse recorrer à arbitragem internacional no caso de disputa judicial. Vale mencionar que durante período, em sua maior parte coincidente com a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o governo contava com ampla maioria no Congresso.

Durante as negociações da Alca também foi possível constatar uma atuação da instituição legislativa, buscando aumentar a influência no processo decisório da política externa, conforme constatou Castro Neves (2003) e Veiga (2007). Embora as negociações do projeto hemisférico não tenham progredido por razões que vão além da dinâmica doméstica brasileira, é interessante notar que o tema mo-

bilizou parlamentares, o que, de certa forma, é indício de busca e de capacidade de influência. Dessa forma, vale a pena uma nota sobre a questão.

A partir do momento que o tema começou a ser mais seriamente apreciado pelo governo brasileiro, a partir de 1997, é perceptível o aumento de projetos legislativos associados direta ou indiretamente ao tema. Essa *reação* destoa de postura do Congresso Nacional em negociações internacionais recentes ao período, especialmente, no processo de integração regional do Mercosul. Conforme dados coletados por Castro Neves (2002), entre 1997 e 2001, foram apresentadas 11 iniciativas parlamentares, entre Emendas Constitucionais (EM), Projetos de Decreto Legislativo (PDL), Projetos de Resolução (PRC), Indicações (INC) e Requerimentos (RQS). Em 1997, apresentou-se projeto de resolução para a criação de comissão parlamentar para acompanhar as negociações da Alca (PRC 132/97); no mesmo ano, foi demanda a participação de senadores em reunião da Alca realizada no Brasil (RQS 217/97). Já em 2001, com a intensificação das discussões, houve indicações e requerimentos de discordância (INC 1614/01 e INC 2805/01; RQS 150/01 e RQS 780/01); mais pedidos de criação de comissão para acompanhamento (PRC 147/01); dois projetos de decreto legislativo exigindo a convocação de plebiscito sobre a matéria (PDC 852/01 e PDS 71/01); e, por fim, dois projetos de emenda constitucional que previam o controle *ex-ante* do Congresso Nacional nas negociações comerciais.

CHILE I: O CONGRESSO NACIONAL E OS ACES NEGOCIADOS NA DÉCADA DE NOVENTA

Durante os anos noventa, quando o Chile deu início à política comercial bilateral, os primeiros acordos foram fechados com países latino-americanos, um dos principais instrumentos à disposição da Chancelaria foram ACES.⁶

Dado o seu caráter simplificado, especialmente em face dos Tratados de Livre Comércio (TLCs), esses acordos também eram implementados de forma bastante simples. No caso específico do Chile, prevaleceu, tradicionalmente, o argumento de que os ACES se substanciam em implementações do TA-80; logo, não necessitavam do processo de ratificação por parte do Congresso Nacional para sua validação, uma vez que o acordo-marco, o TA-80, já estava em vigência no país. Eram simplesmente incorporados ao ordenamento jurídico por meio de decreto emitido pelo chefe do Executivo. Esse, portanto,

6 Ver <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000100003&lng=en&nrm=iso - back11>.

foi o procedimento adotado para a internalização dos compromissos comerciais negociados pelo Chile, sob a forma de ACE, durante os primeiros anos da década de noventa.

O primeiro acordo comercial bilateral negociado pelo Chile foi o ACE-16, em 1991, com a Argentina, que tratou de acordos de dupla tributação, de proteção de investimentos e questões relacionadas à integração física. No mesmo ano, negociou o ACE-17 com o México. A aproximação com este país foi motivada por razões econômicas e políticas. Ambos haviam alcançado um nível de abertura comercial semelhante, em decorrência das reformas liberais postas em prática anos antes, um fato que colaborava para a aproximação. Nos anos seguintes, o governo concentrou-se nas negociações comerciais com os países que integravam a Comunidade Andina de Nações (CAN), bloco do qual deixou de fazer parte em 1976. Em 1992, iniciaram-se as negociações do ACE-22 com a Bolívia, do ACE-23 com a Venezuela e do ACE-24 com a Colômbia, que foram concretizadas em 1993. Em 1994, negociou-se o ACE-32 com o Equador e iniciaram-se as primeiras conversações com o Peru.

No caso do acordo entre o Mercosul e o Chile, mesmo se tratando de um ACE, o processo de aprovação foi mais complexo. Em junho de 1994, durante o governo Eduardo Frei (1994-2000), o Chile decidiu oficializar suas intenções para se associar ao Mercosul. As negociações aceleraram-se durante o ano de 1995 e, em março de 1996, o governo, por meio do então ministro das Relações Exteriores, José Miguel Insulza, declarou que já estava encerrado e que o acordo seria assinado em junho de 1996, com previsão de entrar em vigor no dia 1/07/1996.

Em março de 1996, ao comunicar ao Congresso o fim das negociações do ACE-35, o governo foi enfático ao se posicionar a respeito do procedimento de ratificação. Isso se deu por meio de seus principais porta-vozes, à época, e, sobre o tema, no Congresso: Insulza; o ministro da Economia, Álvaro García; e o ministro do Interior, Carlos Figueroa. Em declarações à imprensa e nas duas visitas que os ministros fizeram ao Congresso — tanto à Câmara quanto ao Senado —, insistiram que não havia necessidade de o acordo ser ratificado pelo Legislativo.

O governo tinha vários motivos para tentar evitar que o acordo fosse levado a plenário, pois, apesar de deter maioria na Câmara, não a tinha no Senado. Ademais, a matéria era tema de discórdia tanto dentro da coalizão governista como entre os parlamentares da oposição. Dentre os principais motivos, destacava-se a questão da proteção ao setor agrícola tradicional, que mobilizava boa parte dos parlamentares. Estavam, assim, do mesmo lado grande parte dos

membros da União Democrática Independente (UDI) e da Renovação Nacional (RN) e setores do Partido Democrata Cristão (PDC) e do Partido Socialista (PS). A esse contexto, somava-se o *lobby* que a Sociedade Nacional Agrícola (SNA) buscava pôr em prática, e que preocupava o governo.

No momento em que o governo fez o anúncio de que as negociações chegavam ao fim, faltando, tão-somente, questões pontuais para serem definidas, e deixou clara sua vontade de evitar que o acordo passasse, formalmente, pelo escrutínio parlamentar, a reação dos congressistas foi imediata. Diante da pressão política, o governo Frei decidiu, por fim, voltar atrás e enviar a matéria ao Congresso Nacional, para que o ACE-35 fosse examinado pelos parlamentares. O anúncio foi feito pelo chanceler Insulza, que explicou o gesto como sendo um ato político de benevolência do presidente Eduardo Frei, em vez do cumprimento de um dever legal ou reflexo de pressões políticas, e que a ação não implicaria a perda das prerrogativas de que o Executivo goza sobre a matéria. Apesar de os parlamentares terem elogiado a decisão do presidente, a interpretação do ato, no entanto, foi bem diferente do que a apresentada pelo chanceler. A grande maioria entendeu que o governo se antecipou a um resultado que seria inevitável.

Em julho o acordo foi aprovado sem dificuldades na Câmara. Diante desse cenário, o governo manteve postura inflexível, indicando que não cederia mais às pressões do setor agrícola. Mas o Executivo começou a mudar de posição quando a matéria foi levada ao Senado. O primeiro sinal dado pela instituição sobre as dificuldades que o Executivo iria enfrentar diante da oposição — e, até mesmo, diante de parlamentares da base aliada — foi o rechaço ao nome de Carlos Massad para o cargo de conselheiro do Banco Central, horas antes de as Comissões Unidas de Agricultura, Finanças e Relações Exteriores do Senado começarem a discutir o ACE-35. Todavia, mais uma vez antecipando-se às dificuldades da aprovação do acordo de associação ao Mercosul, representantes do governo iniciaram negociações diretas com líderes da oposição, com o fim de dirimir as divergências em torno do acordo.

As propostas apresentadas pelos parlamentares congregavam tanto os interesses daqueles advindos de regiões onde prevalecia a agricultura tradicional como as antigas demandas daqueles mais afeitos ao livre-comércio, e convergiam com as preferências de setores exportadores, que exigiam a diminuição de custo. Em suma, podem ser assim resumidas: em termos substantivos, as duas exigências centrais diziam respeito à queda do imposto de importação e de um programa de assistência à agricultura tradicional. Exigiam-se a implementação de um novo programa de abertura unilateral, seguindo os

moldes do que fora posto em prática em 1991, para ser discutido já no ano seguinte, e um compromisso explícito para com o setor agrícola tradicional, calcado em compensações financeiras. Além do mais, foi pedido empenho do governo para que convencesse os demais membros do bloco a apoiarem a criação de um mecanismo de solução de controvérsias e para que fosse incorporada ao acordo, no futuro, matéria relativa a serviços.

Tendo em vista não só o interesse do governo em concretizar, o mais rápido possível, o acordo com o Mercosul, mas também o fato de que as demandas parlamentares não colocavam em perigo o projeto de associação com o Mercosul e muito menos a estratégia do regionalismo aberto, o Executivo viu-se obrigado a aceitar as propostas do Legislativo. Em 09/09/1996, na véspera da votação e diante do plenário do Senado, o ministro Aninat tornou público o compromisso do governo de implementar um segundo programa de abertura unilateral. Ao mesmo tempo o ministro da Agricultura, Emiliano Ortega, anunciava o novo plano compensatório do governo para o setor agrícola tradicional em um café-da-manhã com líderes partidários no dia em que seria realizada a votação. A proposta governista foi ao encontro das demandas dos congressistas. O Estado assumiria o compromisso de destinar US\$ 500 milhões ao setor agrícola em um período de cinco anos, quantia que, à época, representava 0,6% do produto interno bruto (PIB). Nos quatro primeiros anos, seriam liberados US\$ 350 milhões; e o restante, US\$ 150 milhões, em 2001. Foi também anunciada a eliminação de tarifas sobre a importação de 85% dos insumos agrícolas e confirmadas as linhas de crédito da *Corporación de Fomento de la Producción* (Corfo) e do *Banco del Estado*, uma das demandas da SNA.

Apesar de parte dos parlamentares ter demonstrado insatisfação pelo fato de não haver informações suficientes sobre a implementação das medidas, tanto sobre o programa de abertura unilateral quanto a respeito do pacote de ajuda ao setor agrícola, o resultado dos anúncios de comprometimento do governo com as propostas defendidas pelos parlamentares teve o efeito desejado. Assim, o acordo de associação do Chile ao Mercosul (o ACE-35) foi aprovado sem maiores problemas no Senado. A votação ocorreu no dia 10/09/1996, tendo 36 votos a favor, três contra e uma abstenção.

Outro caso no qual de atuação destacada do Congresso foi nas negociações do ACE-38, entre o Chile e o Peru. O acordo foi resultado de um processo de negociação longo e complexo, que refletiu a instabilidade da relação bilateral, marcada por décadas de disputas. Em 1998, o Peru era o único país da América do Sul que não havia fechado um acordo comercial com o Chile. Apesar de, a curto prazo, ter

sido considerado comercialmente modesto, ele teve uma importância política fundamental para a galvanização da relação Chile-Peru e propiciou alterações no processo decisório da política comercial, no que diz respeito à participação do Legislativo.

As consultas formais entre os dois países iniciaram-se ainda em 1994, tendo sido finalizadas somente quatro anos mais tarde, em junho de 1998. O ACE-38 foi assinado em 22/06/1998, com previsão para entrar em vigor em 01/07/1996. À época do anúncio oficial do fim das negociações, alguns deputados se manifestaram, trazendo à tona antigas exigências parlamentares, calcados em argumentos que foram utilizados durante a negociação do ACE-35, entre o Chile e o Mercosul. Os deputados governistas do PDC, Antonella Sciaraffia e Tomás Jocelyn-Holt, pediam uma discussão prévia no Congresso Nacional antes que o documento entrasse em vigor, pois, segundo eles, o ACE-38 afetava uma série de leis —*Ley de Arica; Ley de las Zonas Francas; Ley del Reintegro Simplificado*—, de modo que deveria estar sujeito à ratificação parlamentar. Membros do governo e da oposição mostraram-se contrários às exigências de Sciaraffia e Jocelyn-Holt, o que não impediu que se levasse o assunto à Controladoria Geral da República (CGR), resultando em mais de vinte dias de atraso para a entrada em vigor do acordo. Após a CGR ter negado o pedido dos parlamentares, o deputado Jocelyn-Holt levou a matéria ao Tribunal Constitucional (TC), levando preocupação ao setor privado e ao Executivo.

Apesar da mobilização para postergar a entrada em vigor do ACE-38, o Senado e a Câmara dos Deputados cumpriram um importante papel para resolver o impasse. No início de julho, quando a matéria ainda estava sendo apreciada pela CGR, a Comissão de Relações Exteriores do Senado, após longo debate, emitiu comunicado informando que não seria necessária a tramitação do ACE-38 no Congresso Nacional. Em agosto, quando a matéria caminhava para o TC, a Câmara dos Deputados aprovou resolução que ratificava o acordo comercial com o país vizinho. A sessão foi secreta e resultou em 46 votos a favor e trinta contra. Mesmo não participando formalmente do processo, o que exigiria o trâmite do acordo comercial pelo Congresso Nacional para a ratificação legislativa, a atuação da Câmara e do Senado pode ser considerada decisiva para auxiliar o MRE na tarefa de implementar, com celeridade, o ACE-38, garantindo, especialmente, o apoio político.

Para a entrada em vigor do ACE-38, no entanto, ainda foi necessária uma negociação direta entre um grupo de parlamentares — do governo e da oposição — e o chanceler Insulza, o que resultou na retirada, definitiva, do pedido feito pelos congressistas no TC. O acordo firmado entre os legisladores e o MRE deu origem à reforma do antigo

Art. 50, nº1, que tratava do procedimento de ratificação de tratados internacionais aprovado em 2005. Além do mais, antes que o projeto se transformasse em lei, garantiu-se a concordância do Executivo de que qualquer matéria que envolvesse novo acordo comercial, inclusive ACE sob o marco da Aladi, seria enviada para a apreciação do Parlamento (Porras, 2003).

CHILE II: O CONGRESSO NACIONAL E A IMPLEMENTAÇÃO DA ABERTURA UNILATERAL NA DÉCADA DE NOVENTA

Nos anos noventa, a atenção dada aos acordos bilaterais não tirou da agenda política o objetivo de se trabalhar com uma economia aberta, com o mínimo de barreiras tarifárias, para aumentar a eficiência econômica. A implementação da primeira redução tarifária com vistas à abertura comercial unilateral deu-se por meio da aprovação da Lei nº 19.065. Foi um processo político relativamente simples, pois havia consenso a respeito da necessidade da aprovação da medida entre membros do Executivo e do Parlamento. Em parte, o que explica o acordo entre os atores políticos domésticos foi o contexto da transição democrática.

Após dezessete anos sob um regime autoritário de direita, uma coalizão de centro-esquerda chegou ao poder. Entre os tantos desafios com os quais se deparou, um deles foi o de manter a bem-sucedida política econômica liberal implementada pelo regime militar. A decisão de pôr em prática um programa de abertura unilateral por meio da redução tarifária, um dos principais instrumentos da política comercial do período Pinochet, foi um claro sinal aos mercados e ao mundo de que o governo recém-empossado buscaria conciliar os valores liberais herdados nos anos oitenta com a nova agenda política da *Concertación*.

O projeto de lei foi apresentado formalmente ao Congresso Nacional no dia 18 de junho de 1991. Sua tramitação iniciou-se na Câmara dos Deputados; em seguida, foi repassado ao Senado, onde sofreu modificações, e encaminhado para análise da Comissão Mista. O processo durou quatro dias, tendo sido repassado para a sanção presidencial no dia 21 de junho. A alteração mais substantiva do documento legislativo foi a redução tarifária uniforme de 15% para 11%.

Diferente do processo de aprovação da Lei nº 19.065 de 1991, marcado pela celeridade na tramitação e pelo consenso político, a negociação da Lei nº 19.589, responsável pela segunda abertura unilateral nos anos noventa, foi mais complexa, marcada por divergências dentro da base governista e dentro da própria oposição, fato que obrigou o Executivo a fazer uma série de adaptações e concessões ao projeto original, na tentativa de vê-lo aprovado.

A origem da Lei nº 19.589 remonta às negociações entre o Executivo e o Legislativo para a aprovação do projeto de acordo do ACE-35, que permitiu a associação do Chile ao Mercosul. Mais especificamente, foi uma das condições estabelecidas pelos parlamentares para que o acordo fosse aprovado. Entre os argumentos daqueles que defendiam a proposta, estava presente a necessidade de se evitar um desvio de comércio e de ratificar o compromisso do país com o livre-comércio. Em 1996, o governo Frei havia se comprometido com parlamentares a implementar a medida no ano seguinte; no entanto, a matéria só ganhou força e começou a ser discutida, seriamente, no primeiro semestre de 1998. O principal interlocutor do governo no Congresso Nacional e no setor privado foi o Ministério da Fazenda, que, à época, era comandado pelo ministro Eduardo Aninat. Contudo, as participações dos Ministérios da Agricultura, da Economia e do Interior e da Segres não podem ser desconsideradas.

Em março de 1998, o governo sinalizou que já tinha o projeto praticamente definido e que pretendia apresentá-lo ao Congresso Nacional ainda naquele mês, pois se tratava de uma questão prioritária. Em declarações à imprensa, Aninat afirmou que ainda faltavam detalhes técnicos a serem definidos, mas que os aspectos centrais já estavam acertados, entre eles: o percentual de desgravação seria de três pontos, o que levaria a tarifa de 11% para 8%; a alteração seria aplicada de imediato, no ano de 1999; a aplicação seria uniforme; ou seja, não haveria discriminação para produtos sensíveis; não haveria compensações financeiras a setores sensíveis; haveria necessidade de compensar as perdas na arrecadação, calculadas em US\$ 420 milhões; portanto, a medida viria acompanhada de uma *minirreforma* tributária.

A reação dos parlamentares não foi uniforme. Setores da oposição, como a RN, receberam a notícia com satisfação e, apesar de discordarem da necessidade de compensações para a queda na arrecadação, acreditavam que este tópico poderia ser negociado. Por outro lado, parte da bancada governista foi taxativa ao afirmar que o assunto não seria prioridade caso o governo não se mostrasse flexível em determinados pontos da proposta. As demandas dos parlamentares governistas giravam em torno da gradualidade da aplicação da medida, da discriminação para produtos sensíveis e de medidas compensatórias para setores menos competitivos, como a agricultura tradicional e as pequenas e médias empresas (PMEs).

No setor privado, no entanto, a proposta foi bem recebida. A *Confederación de Producción y Comercio* (CPC), a *Sociedad de Fomento Fabril* (Sofofa) e a SNA mostraram-se favoráveis ao projeto defendido pelo Ministério da Fazenda, tendo divergências pontuais: a CPC e a

Sofosa propuseram queda de até cinco pontos percentuais, podendo ser a queda gradual; já a SNA, exigiu que, independente do percentual, ela fosse gradual.

Diante do cenário apresentado, o maior problema estava dentro da própria *Concertación*, e, em vista do impasse, o Executivo optou por postergar o envio da matéria ao Congresso até que se alcançasse um acordo.

No dia 21 de maio, em mensagem presidencial ao Congresso Pleno na abertura da 338a legislatura, o presidente Eduardo Frei declarou que o projeto de redução tarifária era uma das prioridades na agenda legislativa do governo. Naquela oportunidade, apresentou as modificações ao esboço inicial que fora elaborado, no início do ano, por Aninat. Basicamente, o que se alterava era o percentual da redução — de três para cinco pontos — e a forma de implementação, que seguiria uma gradualidade de três pontos já em 1999, um em 2000 e um em 2001. Além do mais, o presidente ressaltou que as perdas de arrecadação deveriam ser compensadas. Nas semanas seguintes, apesar de todo o empenho que Executivo buscou demonstrar para aprovar a medida, a resistência legislativa continuou a dificultar o avanço das negociações.

No mês de junho, quatro senadores de regiões agrícolas tradicionais emitiram comunicado criticando a proposta do Executivo e condicionando seus votos ao estabelecimento de um sistema de discriminação para produtos sensíveis. Os senadores exigiam que se mantivesse a lógica que prevaleceu nos acordos comerciais assinados com o Mercosul e com o Canadá, quando se abriu a economia, mas se manteve uma proteção diferenciada para produtos considerados sensíveis, como trigo, beterraba, arroz, produtos lácteos, carnes, entre outros. De acordo com o comunicado, os senadores informaram que o Chile não deveria desgravar produtos que receberam tratamento diferenciado nesses acordos comerciais, porque, no período das negociações, teve que aceitar uma série de condições para poder garantir as exceções.

No decorrer do mês, foram constantes as reuniões dos ministros Aninat, Carlos Figueroa (ministro do Interior) e Juan Villarzú (Segpres) com parlamentares. Uma das principais demandas do grupo era a proposta defendida pelo então presidente da Comissão de Finanças do Senado, Alejandro Foxley, que reclamava uma queda gradual da tarifa aduaneira de um ponto percentual por ano. Em julho, em reunião entre Aninat, Foxley e o presidente da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, Andrés Palma, os parlamentares mostraram insatisfação a respeito da gradualidade da queda, mais especificamente com a fórmula 3+1+1 que o governo defendia — isto

é, no primeiro ano, redução de 3%, seguida de queda de 1% nos dois anos seguintes.

Durante o mês de agosto, o Executivo começou a dar sinais de que poderia aceitar a proposta de maior gradualidade — um ponto por ano. Mesmo próximo de se chegar a um acordo, o comportamento parlamentar continuava refratário à proposta, como ficou claro em carta assinada por 72 deputados — de um total de 120 — enviada ao presidente da República para pedir modificações ao projeto original. Diante desse cenário, o governo, por meio do Ministério da Fazenda, comunicou, mais uma vez, a decisão de adiar o envio do projeto de lei ao Congresso, e de retirar a aplicação de *suma urgência*, que desagradou, profundamente, os parlamentares.

Em meados de agosto, no entanto, após intensificação das negociações, Foxley declarou que os três eixos das demandas legislativas estavam sendo apreciados pelo Executivo: a questão da gradualidade, as medidas de proteção ao setor agrícola e as políticas de fomento para as PMEs. Assim, o presidente da Comissão de Finanças do Senado, um dos principais negociadores da *Concertación* junto ao Executivo, disse acreditar que uma vez que os parlamentares analisassem a nova proposta, as chances de aprovação seriam grandes. Os dias que se seguiram foram fundamentais para o desfecho da negociação, pois o governo começou a fechar acordos com o grupo *transversal* e com parte da oposição.

Nas negociações com parlamentares da base governista que buscavam maior proteção ao setor agrícola, o governo comprometeu-se com as seguintes medidas: programas de recuperação e fertilização de solos; prorrogação da lei de fomento à irrigação, que expirava em agosto de 1999; formulação de um sistema de salva-guarda; manutenção do sistema de *banda de precios*; e aumento dos Fundos de Promoção às Exportações, administrado pela *Dirección de Promoción de Exportaciones* (ProChile). O anúncio fora feito pelo ministro da Agricultura, Carlos Mladinic, e pelo presidente da SNA, Ricardo Ariztía. Além do mais, ficou acertado que o sistema de *reintegro simplificado*, incompatível com normas da OMC, seria instinto de forma gradual, e que uma parte do dinheiro iria para programas de ajuda às PMEs e a outra compensaria as perdas fiscais da desgravação. Por fim, chegou-se a um acordo a respeito da forma de aplicação da redução tarifária, que seria de um ponto percentual por ano. Todos os compromissos foram formalizados no Protocolo de Fomento Produtivo, acertado entre o governo e parlamentares, o que permitiu que o projeto fosse avaliado de forma positiva na Comissão de Finanças e enviado ao plenário da Câmara dos Deputados, para ser aprovado por 55 votos a favor e 38 contra.

Com o projeto de lei sendo encaminhado para o segundo trâmite constitucional no Senado, outro protocolo foi assinado entre o governo e parlamentares. O *Protocolo de Entendimiento - Proyecto de Ley Rebaja de Aranceles*, subscrito pelos ministros Aninat, Mladinic e Lavalle (Economia) e por líderes dos partidos da *Concertación* e da *Alianza* estabeleceu, de forma mais detalhada, os termos do acordo entre o Legislativo e o governo.

Definidos e confirmados os compromissos do Executivo com a agricultura tradicional e com as PMEs, e, mais importante, uma vez dilatado o prazo para a implementação da redução tarifária, em razão da opção de queda de um ponto percentual por ano, o Senado aprovou a medida por 26 votos a favor, contra cinco. O projeto ainda retornou à Câmara, pois houve modificações pontuais inseridas na tramitação no Senado. Após três anos de negociações, a Lei nº 19.589 foi sancionada pelo presidente Frei no final de outubro e entrou em vigor em 15 de novembro.

Tendo como base a proposta inicial do governo, apresentada pelo ministro Aninat e divulgada pela imprensa no mês de março, houve alterações substanciais durante as negociações com a bancada governista, com a oposição e com a iniciativa privada. Um elemento capaz de apresentar a dimensão da complexidade da questão pode ser o número de vezes que o Executivo decidiu postergar o envio do projeto de lei para o Congresso Nacional em razão do risco de ver a proposta rejeitada: foram quatro vezes entre março e agosto. Vale ressaltar, também, que, apesar da iniciativa sobre a matéria ser de competência exclusiva do presidente, o Legislativo teve uma parcela considerável de responsabilidade na ação do Executivo, pois a implementação da abertura unilateral foi uma das condições impostas pelos legisladores durante as negociações do ACE-35. Assim, no que diz respeito ao segundo programa de abertura unilateral, estabelecido por meio da Lei no 19.589, em 1998, a instituição legislativa teve influência direta tanto na definição da agenda como em seu conteúdo.

MÉXICO: TLC MÉXICO-PERU E ABERTURA UNILATERAL

Diferentemente dos casos já analisados, que, como justificado, restringem-se à década de noventa, o estudo do caso mexicano se encontra entre os anos de 2001 e 2010. Tendo em vista que o presente trabalho tem como objetivo avaliar a participação e influência do Poder Legislativo sobre determinada política em um ambiente de competição eleitoral, a análise em períodos anteriores seria inapropriada, já que, até o início do novo século, o México não era considerado uma democracia. No país, até 2000, o cenário político foi marcado pela ausência de alternância de partidos no poder e pela supremacia exercida pelo

Partido Revolucionário Institucional (PRI), que somente perdeu força após a implementação de uma série de reformas eleitorais promovidas ao longo da década de noventa. Entre 1929 até 1997, o PRI teve controle do Executivo e da Câmara e do Senado; e somente em 2000, perdeu as eleições presidenciais.

Outra particularidade do caso mexicano está no fato de que a maior parte da liberalização de sua economia ocorreu, justamente, sob o período não-democrático. Durante a década de oitenta, sob a presidência de Miguel de la Madrid (1982-1988), houve início de processo de redução tarifária, mas bastante seletiva, e ingresso no GATT; a partir do governo de Carlos Salinas (1988-1994), houve grande transformação na estratégia de integração ao mercado mundial, especialmente, no que diz respeito às negociações de acordos comerciais. A principal referência do período foi a assinatura do Tratado de Livre-Comércio da América do Norte, mais conhecido pela sigla em inglês, Nafta, por meio do qual o país negociou liberalização com os EUA e o Canadá. A importância e impacto econômico do acordo podem ser avaliados pela análise da proporção das exportações e importações do México para esse mercado. Entre 1996 e 2009, 87% das exportações do México foram direcionadas para os EUA ou para o Canadá; no mesmo período, 64% das importações foram provenientes dos parceiros do Nafta. Diante da avaliação positiva e da estrutura burocrática montada para o Nafta, em sua estratégia comercial, a negociação de acordos comerciais teve um papel preponderante. Até o final de 2000, o México tinha 15 acordos comerciais em vigor com mais de 40 países, o que o colocava em posição de destaque nesse quesito.

Neste período, é difícil analisar a postura do Poder Legislativo, uma vez que o PRI manteve sob seu controle tanto a Presidência como as duas Casas Legislativas. A partir da saída do PRI e consequente democratização, foi possível observar uma maior assertividade do Poder Legislativo em matéria de política externa (Flores e Domínguez, 2007; Flores, 2007; González, 2006). Levantamento de iniciativas legislativas e propostas de reformas de mecanismos de participação foram levantados e analisados, indicando que, como seria de se esperar, maior assertividade, mas baixo grau de eficiência (González, 2006). Talvez os casos mais emblemáticos e que retratam melhor o conflito entre o Executivo e o Legislativo no tocante à política internacional tenha sido o veto à viagem internacional do presidente e o conflito diplomático com Cuba.

O primeiro ocorreu em abril de 2002, quando o Senado decidiu, por 71 votos a favor e 41 contra, a não-autorização da saída do Presidente da República, Vicente Fox (2000-2006), para viagem de trabalho no exterior; mais especificamente, aos EUA e ao Canadá. O segundo

caso está relacionado à crise diplomática entre México e Cuba, ocorrida em maio de 2004 e que resultou no rompimento das relações diplomáticas entre os dois países. O papel assertivo desempenhado pelo Poder Legislativo na direção de demanda, junto ao Executivo, medidas para a retomada dos vínculos bilaterais foi considerado central para o desfecho da crise (Flores e Domínguez, 2007: 13). Os dois casos, somados às diversas iniciativas legislativas já mencionadas, fizeram com que muitos analistas e a mídia interpretassem o Legislativo como um novo ator de peso na política externa. Independente do grau de acuidade da interpretação, o fato é que o Congresso se portava de forma distinta.

Pode-se ser registrado maior ativismo legislativo em temas de política externa, o mesmo pode ser constatado na sub-área de interesse desde estudo, que vem a ser a política externa comercial. Uma vez mais se cita as iniciativas bem-sucedidas de alteração do processo decisório —*Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*—, no sentido de conceder mais capacidade decisória à instituição; ao mesmo tempo, foi possível observar outras atuações: no caso do aumento do imposto sobre bebidas com alto grau de frutose/glucose, em episódio não qual o Poder Legislativo se sobrepôs ao Executivo e que deu origem a disputa comercial com os EUA; e no processo de negociação de recentes acordos comerciais com o Peru, Brasil, Colômbia, Coreia e Austrália. A questão de interesse, no entanto, é saber se este *ativismo* foi eficiente ao ponto de influenciar o processo decisório da política comercial; ou seja, se Legislativo foi capaz de fazer valer seus interesses, quando estava em desacordo com medidas implementadas pelo presidente e seus Ministérios. Para tanto, segue-se o mesmo padrão de análise empregado nos casos anteriores, levando-se em consideração o marco teórico e suas hipóteses centrais.

Durante o período de 2001 a 2009, o México promoveu duas rodadas de redução tarifária unilateral. A primeira ocorreu em setembro de 2006, por meio de resolução da SE, quando houve redução de tarifas de importação de mais de 6089 linhas, representando diminuição de 30% em relação ao índice anterior, e o México passou a ter tarifa média de 12,6%, ainda uma das mais altas da América Latina. A medida, no entanto, afetou insumos para a indústria voltada para a exportação, e encontra-se concebida dentro de pacote para impulsionar a competitividade da indústria nacional, como confirmada em declaração em anúncio feito pelo secretário de *Industria y Comercio* da SE, Rocío Ruiz.

Em 2008, outra série de reduções foi anunciada. Desta vez, a medida atingiu 80% das linhas tarifárias de produtos industriais, que serão desgravadas de forma gradual; mas estando, uma vez mais, as-

sociada a insumos para o setor exportador e bens intermediários. De acordo com o cronograma anunciado à época pelo secretário da Fazenda, Ismael Plascencia, e da SE, Gerardo Ruiz, a tarifa média para produtos manufaturados passaria de 9,6% em 2008, para 5,3% em 2010 e 4,3% em 2013, atingindo os níveis mais baixos da América Latina para a categoria de produtos. Em termos de linhas tarifárias que seriam zeradas, em 2008, estas eram 2179 produtos, passando para 2571 em 2009, e chegando a 6629 em 2010. Uma vez mais, a política de redução tarifária esteve vinculado ao projeto de ampliação da competitividade da indústria mexicana, assim como em 2006.

No que diz respeito aos acordos comerciais, área na qual o México manteve postura agressiva durante a década de noventa, entre 2001 e 2009, o país assinou TLC com o Japão (2004) e com Uruguai (2003); além do mais, concluiu três ACEs em 2002: dois com o Mercosul (ACE-54 e ACE-55) e um com Brasil (ACE-53). Em novembro de 2003, no entanto, o ministro da Economia, Fernando Canales Clariond, anunciou que o México deixaria a política de acordos comerciais, interrompendo negociações em andamento — com Argentina, Coreia do Sul e Panamá —, para conceder maior atenção aos acordos já firmados. As autoridades mexicanas utilizaram o termo *moratória* para se referir a essa brusca alteração em sua estratégia comercial.

Apesar das discussões sobre a eficácia e razão da tomada de decisão, e as possíveis consequências da opção política, o fato foi que o país não deixou esse processo de lado. Em 2005, uma das crises diplomáticas enfrentadas pelo governo Fox ocorreu justamente em momento no qual o presidente mexicano defendia a retornada das negociações para da Alca. No entanto, mais relevante foi que o México se engajou em outros processos de negociação comercial no período posterior ao anúncio feito por Caneles, mas têm sua implementação constantemente em dúvida em razão de oposição do setor privado. Entre os três principais processos, estão o TLC com o Peru, a ampliação de parceria com a Colômbia, e as aproximações com o Brasil, visando a um TLC.

Uma interpretação ao processo acima descrito informa que o México optou por uma abertura unilateral em detrimento de dar continuidade — ou aprofundar — a estratégia de abertura negociada por meio de tratados em razão de ampla autonomia que detém sobre o processo, já que pode alterar alíquotas por meio de decreto, via SE (Mora, 2011). Dessa forma, mesmo diante de oposição de setores do empresariado, que poderiam recorrer a parlamentares, o Executivo poderia impor suas preferências em termos de política externa comercial. Essa visão se sustenta em três argumentos: o primeiro, de que, com maior ativismo do Congresso, o custo de negociação de acordos

comerciais é muito alto; segundo, que abertura unilateral e negociada por meio de tratados seriam equivalentes; terceiro, que o Executivo detém opção de evadir-se ao crivo do Legislativo.

Concordando-se parcialmente com a interpretação acima descrita, diante do modelo institucional mexicano, entende-se que a dinâmica da política externa comercial, aqui vislumbradas por meio das ações do Executivo e do Legislativo, é melhor explicada diante da ação do primeiro, levando-se em consideração as preferências do segundo, sem haver a capacidade de evadir-se.

De fato, a partir de 2001, o Congresso tornou-se mais participante em matéria de política exterior. A promulgação da *Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica* é um exemplo desse interesse, materializado na maior capacidade institucional do Poder Legislativo em ser parte do processo decisório da política externa comercial. Sem sombra de dúvidas essa nova configuração política faz com que, ao buscar implementar um acordo econômico, o Executivo tenha que levar em consideração os interesses representados no Congresso. Nos acordos com o Japão (2005) e com o Uruguai (2004), diante do baixo risco que esses países representavam para setores sensíveis da economia mexicana, os acordos passaram pelo crivo do Legislativo sem enfrentar grande oposição, o que pode ser confirmado pela celeridade da tramitação — 30 dias cada um — e pela ausência de votos contrários. Em outros casos, no qual o processo ainda se encontra em andamento, como nas negociações com Peru, a situação é distinta. Setores da iniciativa privada, aliados do processo de negociação junto ao Executivo, encontram no Congresso o apoio para fazer valer seus interesses. Uma análise mais acurada das negociações é difícil de ser informada, pois o processo ainda não se encontra finalizado; mas o estágio atual das negociações confirmam os argumentos aqui apresentados.

O TLC México-Peru teve sua negociação iniciada em novembro de 2005 e foi assinado pelos respectivos presidentes em abril de 2011. Em 12 de abril do mesmo ano, foi apresentado ao Senado mexicano, com a expectativa de ser aprovado o mais breve possível. No entanto, a partir do trâmite Legislativo foi possível averiguar a posição de setores insatisfeitos com o acordo concluído e como seus interesses mobilizaram parlamentares governistas e da oposição. O principal interesse organizado a se manifestar formalmente contra o acordo, alegando seu alijamento no processo de negociação, foi a *Consejo Nacional Agropecuario* (CNA), mesmo antes da final das negociações, tendo como exigência a retirada de produtos agropecuários, que, segundo a organização, havia sido negociada previamente com o Executivo, mas que não constava no documento final. Não tendo suas demandas aten-

didas, o acordo chegou ao Senado, onde, sequer foi possível sua votação pelas respectivas comissões. Ainda durante o mês de abril, após audiências com representantes da SE e da CNA, não foi possível obter maioria para sua aprovação na Comissão de Comércio do Senado.

As demandas podem ser resumidas nas palavras do senador Antonio Mejía Haro, ao reportar a visão da Casa sobre a questão: “[...] *la mayor parte de los senadores y senadoras en las reuniones de trabajo de las comisiones nos hemos opuesto a la aprobación de este tratado en los términos suscritos por el Ejecutivo Federal, ya que afecta a productos sensibles del sector agropecuario nacional, como son: chile seco, ajo, frijol, papa, cebolla, uva, aguacate, plátano, cítricos, mango y pesca*”. E continua: “*No nos oponemos al TLC México-Perú en sectores como el automotriz, minero, industrial, manufactura, servicios, entre otros, que según el Ejecutivo Federal saldrían beneficiados con el tratado comercial, lo que buscamos es que a todos los sectores del país les vaya bien, a lo que nos oponemos, es que como siempre, el sector sacrificado en los tratados comerciales sea el agropecuario (Aro, 2011)*”.

Durante os meses de junho e julho, ainda foram conduzidas negociações entre o setor agrário, legisladores e altos funcionários da SE, no qual as principais demandas do setor, representado pela CNA, pela *Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR)*, pela *Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas (CNOG)* e pela *Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA)*, giravam em torno de programas de proteção e de salva-guardas para uma lista de 15 produtos. Diante da necessidade de revisão do próprio acordo, o resultado final foi o impasse, expresso publicamente pelo presidente do Senado, Manlio Fabio Beltrones, que afirmou que o Legislativo não ratificará o acordo caso o Poder Executivo não inclua as demandas do setor agrícolas (*El Economista*, 2011).

Como pode ser observado nesse breve relato, o fato de, durante o processo de negociação, o Executivo não ter levando em consideração os interesses representados pelo Poder Legislativo, gerou um ambiente que impossibilitou a convergência de interesses entre os dois atores. Dado o papel central concedido ao Senado nesse processo e a incapacidade de o presidente da República de evadir-se dessa via institucional, prevalece o *status quo*, no caso em questão, posição mais próxima aos legisladores.

No caso da abertura unilateral, o fato de poder ser implementada por meio de decreto não a faz estar inerte de ações do Legislativo. Institucionalmente, como já exposto em seção anterior, a capacidade sobre a política tarifária é o do Congresso Nacional, conforme a Constituição, em seu Art. 73, Inc. X. Além disso, o Art. 131, mais específico ao abordar o tema de comércio internacional, prevê a possibilidade

de delegação dessas competências ao Poder Executivo. É dessa forma, com base na regulação apresentada, que o mandatário mexicano vem implementando umas das principais estratégias de política comercial do país: decreto ministerial, com fundamento na *Ley de Comercio Exterior*, de 1993, por meio da qual o Congresso delega seus poderes regulatórios sobre comércio. Institucionalmente, portanto, o Poder Legislativo não se vê constringido.

A questão que surge, então, seria: por que razão o Congresso não se manifestaria em relação à abertura unilateral, mas é considerado empecilho para acordos de livre-comércio? A resposta estaria na convergência de preferências entre as duas instituições, já que a abertura unilateral é formalmente e substantivamente distinta da dinâmica dos acordos. Substantivamente, a redução tarifária implementa entre 2006 e 2010, não afetou, de maneira direta, o setor agrícola, representado pelo *Consejo Nacional Agropecuario* (CNA), um dos interesses mais bem organizados e ativos no Senado, e que mais se opõem a acordos de livre-comércio — bens agrícolas e pecuários não entraram na lista dos produtos liberado em 2008 e 2009. Além do mais, o processo de redução tarifária unilateral, é mais flexível do que um TLC, podendo ser alterado a qualquer instante e ser negociado diretamente com setores domésticos, sem exigências externas.

CONCLUSÃO

Os casos analisados não deixam dúvidas de que na Argentina, no Brasil e Chile e no México os respectivos Poderes Legislativos podem se converter em atores determinantes na política externa comercial. Dessa forma, acredita-se que a indagação central deste estudo foi respondida. Não apenas as repetidas intervenções legislativas durante os processos descritos, mas, sobretudo, os resultados finais das negociações no âmbito doméstico dão claros sinais da capacidade dos Parlamentos. Na Argentina, em um evento, os parlamentares foram capazes de impedir a liberalização do comércio do açúcar; em outra oportunidade, definiram os critérios para a implementação do acordo TRIPs. No caso brasileiro, o Congresso Nacional não permitiu a concretização os APPRIs, impondo limites à preferência do Executivo. Na análise do caso chileno, os legisladores alteraram procedimentos do processo decisório, obtiveram políticas compensatórias e definiram uma segunda etapa de abertura unilateral. Por fim, no México, além de implementação de reformas, o Legislativo foi capaz de impedir a tramitação do TLC com o Peru, em razão de o Executivo não ter incorporado ao acordo demandas do setor agrícola.

Em primeiro lugar, um fato que deve ser ressaltado é que o posicionamento assertivo em política externa comercial não dependeu, di-

retamente, de estratégia comercial mais agressiva do país em análise. Ou seja, há indícios para esses casos de que os dois fatores não estão positivamente correlacionados — assertividade e liberalização. Chile e México, nesse quesito, se distinguem de Brasil e Argentina, tendo economias mais abertas ao mercado internacional e fluxo comercial mais intenso, levando em consideração o tamanho de suas economias. De acordo com dados da Organização para as Nações Unidas (ONU), em termos de Abertura ao Comércio (*Openness to Trade*), que representa a soma de exportações e importações sobre a porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), Chile e México detêm 98%; enquanto Argentina e Brasil, 22% e 21%, respectivamente. O índice de grau de liberdade comercial elaborado pelo *Freedom House* corrobora a informação, colocando Chile (84) e México (76) em posições distintas de Brasil (54) e Argentina (54).

Apesar das distinções apontadas, independentemente do nível ou dependência do comércio internacional, quando foi detectada a divergência de interesses entre os Executivos e os Legislativos, o padrão de atuação fora semelhante: as Casas Legislativas fizeram uso de seu poder de veto para buscar influenciar o resultado das políticas a seu favor.

Em segundo, diante da análise dos casos, foi possível perceber como se dá a *formação* da preferência do Legislativo nos processos de negociação comercial e qual sua função para determinados grupos. Na Argentina, Chile e México, um padrão se repetiu: grupos marginalizados da negociação direta com o Executivo — ou que não tiveram suas demandas atendidas no final do processo de negociação — foram capazes de buscar auxílio nos respectivos Legislativos. Foi assim com o *Centro Azucarero Argentino* (CAA), a *Cámara Argentina de Especialidades Médicas* (CAEME), o *Centro Industrial de Laboratórios Farmacéuticos Argentinos* (CILFA), *Sociedade Nacional Agrícola* (SNA) (Chile), *Consejo Nacional Agropecuario* (CNA) (México). A posição de cada um dos setores citados foi fundamental para o resultado final dos processos descritos. Em termos de negociação comercial, portanto, o Poder Legislativo assumiu funções de *Checks and Balances*, prevalecendo o argumento da delegação de poderes. No contexto democrático, o Executivo não pode deixar de lado as preferências do Poder Legislativo no processo decisório da política externa comercial, pois correrá o risco de não ter o acordo implementado.

Por fim, diante dos resultados obtidos, é possível se pensar em uma nova agenda de pesquisa para se estudar a atuação do Poder Legislativo em matéria de política exterior e, mais especificamente, em matéria de política exterior comercial. Diante das conclusões aqui apontadas, considera-se que é possível pensar a relação entre Legislativo e Executivo

na matéria sendo condicionado por uma série de variáveis domésticas que gerariam incentivos sobre o comportamento do legislador; dentre essas possíveis variáveis explicativas, a literatura comparada destaca os sistemas de representação política — regras eleitorais.

De uma maneira geral, a ciência política moderna informa que as regras eleitorais são fatores centrais na geração de incentivos para aqueles que buscam se eleger; ou seja, uma das características mais essenciais do sistema político. Dessa forma, a literatura associa o funcionamento dessas instituições com uma série de fenômenos, sejam eles políticos ou não: grau de participação; *accountability*; violência e instabilidade; gastos governamentais e déficits fiscais; gastos sociais; e distribuição de renda, entre outros. Sobre a relação entre as regras eleitorais e seus resultados econômicos, os achados da literatura comparada e as previsões de seus modelos teóricos fornecem explicações que podem ser utilizadas para se pensar a lógica da proteção comercial, especialmente no que diz respeito aos mecanismos causais atribuídos às instituições.

Um exemplo de estudo nessa direção é a investigação ciclos eleitorais, entre outros. Na avaliação dos impactos das regras eleitorais são confirmadas algumas das previsões com base na teoria, especialmente no que diz respeito à política fiscal, indicando que sistemas majoritários apresentam gastos reduzidos. A mudança de proporcional para majoritário, assim, representaria uma diminuição nos gastos governamentais da ordem de 5% do PIB. Outro achado trata dos ciclos eleitorais e o nível de tributação. Países majoritários, em anos eleitorais, apresentam redução de impostos e corte de gastos de 0,5%; já países proporcionais, além de não apresentarem corte de impostos, aumentam gastos em 2%.

Sabendo-se que toda política externa comercial é dotada de conseqüências redistributivas, o que faz que alguns eleitores fiquem melhor do que outros, é possível pensar que uma variação significativa nos incentivos que afetam a competição eleitoral em Estados democráticos pode afetar a forma como os políticos que disputam cargos eletivos se comportam diante desse fenômeno. Como bem explica McGillivray (2004), a redistribuição é a essência da política; e políticos eleitoralmente motivados detêm incentivos para redistribuir recursos entre seus eleitores, privilegiando uns em detrimento de outros. Na política comparada, existe uma produção crescente de estudos nesse sentido, mas focados, basicamente, em tarifas, e ainda apresentando resultados divergentes (Ehrlich, 2007; Evans, 2009; Karol, 2007; Mansfield e Busch, 1995; McGillivray, 1997; Nielson, 2003; Rickard, 2010; Rogowski, Chang e Kayser, 2008; Rogowski, 1987).

BIBLIOGRAFIA

- Alexandre, Cristina Vieira Machado 2006 “O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)”, Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) / Instituto de Relações Internacionais (IRI).
- Allison, Graham e Zelikow, Philip 1999 *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Nova Iorque: Longman).
- Amorim Neto, Octavio 2007 “A Política Externa Brasileira: Novos Dilemas Geopolíticos e sua Falta de Condicionamentos Domésticos” em *Análise de Conjuntura (Opsa/UPERJ)* s/v (3), 1-11.
- Aro, Antonio Mejía 2011 “Aprobación del TLC México - Perú detenida en el Senado” em *El Sol de Zacatecas*, em <www.oem.com.mx/elsoldezacatecas/notas/n2142080.htm>.
- Bouzas, Roberto e Avogadro, Enrique 2002 “Trade Policy-Making and The Private Sector: A Memorandum on Argentina”, em Ostry, Sylvia (ed.) *The Trade Policy-making Process Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere* (Washington: Inter-American Development Bank).
- CARI 1998 “La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa” (s/d).
- César, Susan Elizabeth Martins 2002 “Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira”, Dissertação de Mestrado. Departamento de Relações Internacionais, UnB.
- Corwin, Edwin 1957 *The President: Office and Powers, 1787-1957* (Nova Iorque: New York University Press).
- Diniz, Simone e Oliveira Ribeiro, Cláudio 2008 “The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate” em *Brazilian Political Science Review* 2 (2), 10-38.
- Ehrlich, Sean D. 2007 “Access to Protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies” em *International Organization* 61 (03), 571-605.
- El Economista 2011 “CNA exige pTLC con Perú debe satisfacer a agricultores” em *El Economista*, <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/07/20/tlc-peru-debe-satisfacer-agricultores>>.
- Escudé, Carlos e Cisneros, Andrés 2000 *Historia de las relaciones exteriores argentinas* (Buenos Aires: GEL).
- Evans, Carolyn L. 2009 “A Protectionist Bias in Majoritarian Politics: an Empirical Investigation” em *Economics & Politics* 21 (2), 278-307.
- Farrell, R. Barry (Ed.) 1966 *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston: Northwestern University Press).
- Fearon, James D. 1998. “Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations” em <<http://arjournals>>.

- annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.1.1.289>
(Acesso: 15-07-2009).
- Flores, Rafael Velázquez 2007 “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?” em *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 164.
- Flores, Rafael Velázquez e Domínguez, Roberto 2007 “El proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis diplomáticas: Los casos de México con Cuba, Argentina y Venezuela desde una perspectiva comparada” em *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 149.
- González, Guadalupe 2006 “Las bases internas de la política exterior: Realidades y retos de la apertura económica y la democracia” em Herrera-Lasso, Luis (ed.) *México ante el mundo: Tiempo de definiciones* (México: FCE).
- Hill, Christopher 2002 *Cabinet Decisions on Foreign Policy: The British Experience, October 1938-June 1941* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Jervis, Robert 1976 *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press).
- Jones, Mark P. 1995 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Karol, David 2007 “Does Constituency Size Affect Elected Officials’ Trade Policy Preferences?” em *Journal of Politics* 69 (2), 483-494.
- Kennan, George F. 1951 *American Diplomacy 1990-1950* (Nova Iorque: New American Library).
- La Nación 1997 “Brasil pide respetar los compromisos” em *La Nación*, <www.lanacion.com.ar/76211-brasil-pide-respetar-los-compromisos>.
- Lanzaro, Jorge 2001 “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” em Lanzaro, Jorge (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (Buenos Aires: Clacso).
- Laurance, Edward J. 1976 “The Changing Role of Congress in Defense Policy-Making” em *The Journal of Conflict Resolution* 20 (2), 213-253.
- Leiras, Marcelo e Soltz, Hernán 2005 “The Political Economy of International Trade Policy in Argentina” em Bouzas, Roberto (ed.) *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile* (Paris: Chaire Mercosur de Science Po).
- Lemos, Leany 2010 “Brazilian Congress and Foreign Affairs: Abdication or Delegation?” (Oxford: University College).

- Lima, Maria Regina Soares de 2000 “Instituições Democráticas e Política Exterior” em *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro) 22 (2), 265-303.
- Lima, Maria Regina Soares de e Santos, Fabiano 2001 “O Congresso e a política de comércio exterior” em *Lua Nova*, s/v (52), 121-149.
- Lima, Maria Regina Soares de 2005 “Aspiração internacional e política externa” em *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 82 (jan.-mar.).
- Lindsay, James M. e Ripley, Randall B. 1992 “Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s” em *Legislative Studies Quarterly*, 17 (3), 417-449.
- Lindsay, James M. e Ripley, Randall B. 1994 “How Congress Influences Foreign and Defense Policy” em *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 47 (6), 7-32.
- Linz, Juan J. e Valenzuela, Arturo 1994 *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, Vol. 1* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Lucero, Mariel R. 2007 “El poder legislativo en la definición de la Política Exterior Argentina: El caso de los hielos continentales patagónicos” em *Cuadernos de Política Exterior Argentina (CERIR)* s/v (90), 1-109.
- Maia, Clarita Costa e Martins César, Susan Elizabeth 2004 “A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior” em *Revista de Informação Legislativa*, 41 (163), 363-388.
- Mainwaring, Scott e Soberg Shugart, Matthew 1993 “Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal” em *Working Paper Kellogg Institute* s/v (200).
- Malamud, Andrés 2005 “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination” em *Latin American Research Review* 40 (1), 138-164.
- Manley, John F. 1971 “The Rise of Congress in Foreign Policy-Making” em *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 397, 60-70.
- Mansfield, Edward D. e Busch, Marc L. 1995 “The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis” em *International Organization*, 49 (04), 723-749.
- Mansfield, Edward D.; Milner, Helen V. e Rosendorff, B. Peter 2000 “Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade” em *The American Political Science Review*, 94 (2), 305-321.

- Mansfield, Edward D.; Milner, Helen V. e Rosendorff, B. Peter 2002a “Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements” em *International Organization*, 56 (3), 477-513.
- Mansfield, Edward D.; Milner, Helen V. e Rosendorff, B. Peter 2002b “Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements” em *International Organization* 56 (03), 477-513.
- Marshall, Bryan W. e Pacelle, Richard L. 2005 “Revisiting the Two Presidencies: The Strategic Use of Executive Orders” em *American Politics Research*, 33 (1): 81-105.
- Martin, Lisa L. 2000 *Democratic Commitments* (Princeton: Princeton University Press).
- McCormick, James M.; Wittkopf, Eugene R. e Danna, David M. 1997 “Politics and Bipartisanship at the Water’s Edge: A Note on Bush and Clinton” em *Polity* 30 (1), 133-149.
- McCubbins, Mathew 2000 “Abdication or delegation? Congress, the bureaucracy, and the delegation diemma” em *Regulation* 22 (2), 150-175.
- McCubbins, Mathew e Lupia, Arthur 1984 “Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed”, em *European Journal of Political Research* 37 (3), 291-307.
- McCubbins, Mathew e Schwartz, Thomas 1984 “Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms” em *American Journal of Political Science* 28 (1), 165-179.
- McGillivray, Fiona 1997 “Party Discipline as a Determinant of the Endogenous Formation of Tariffs” em *American Journal of Political Science* 41 (2), 584-607.
- Meernik, James 1995 “Congress, the President, and the Commitment of the U. S. Military” em *Legislative Studies Quarterly* 20 (3), 377-392.
- Milner, Helen V. e Judkins, Benjamin 2004a “Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?” em *International Studies Quarterly* 48 (1), 95-120.
- Milner, Helen V. 1997 *Interests, Institutions, and Information* (Princeton: Princeton University Press).
- Milner, Helen V. 1999 “The Political Economy of International Trade” em *Annual Review of Political Science* 2 (1), 91-114.
- Milner, Helen V. e Judkins, Benjamin 2004b “Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?” em *International Studies Quarterly* 48 (1), 95-119.

- Milner, Helen V. e Kubota, Keiko 2005 “Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries” em *International Organization* 59 (01), 107-143.
- Mora, Luiz Maria de La 2011 “Opening Markets without Reciprocity: Explaining Mexico’s Trade Policy, 2000-2010” em *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas* 213, 1-38.
- Moravcsik, Andrew 2000 “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe” em *International Organization* 54 (02), 217-252.
- Morgenstern, Scott e Nacif, Benito 2002 *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Morgenthau, Hans J. 1982 *In Defense of the National Interest* (Lanham: University Press of America).
- Mustapic, Ana M. e Llanos, Mariana 2000 “El Papel del Congreso Argentino en el Tratamiento del Presupuesto y el Mercosur” em Caetano, Gerardo e Perina, Rubén (eds.) *Mercosur y Parlamentos - Los Congresos en la Democracia y la Integración* (Montevideo: Productora Editorial) p. 51-76.
- Neves, João Augusto de Castro 2003 “O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA” em *Contexto Internacional* 25 (1), 103-138.
- Nielson, Daniel L. 2003 “Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies” em *American Journal of Political Science* 47 (3) 470-491.
- O’Donnell, Guillermo 1992 “Delegative democracy?” em *Working Paper Kellogg Institute s/v* (173), 1-36.
- O’Donnell, Guillermo 1993 “On State, democratization and some conceptual problems” em *Working Paper Kellogg Institute s/v* (192), 1-43.
- Oliveira, Amâncio Jorge de 2003 “Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação” em *Working Papers Caeni s/v* (3), 1-16.
- Oliveira, Amâncio Jorge de e Onuki, Janina 2007 “Empresariado e Política Comercial Brasileira: atuação na arena legislativa” em *Papéis Legislativos (Opsa/Iuperj) s/v* (8), 1-21.
- Oliveira, Marcelo Fernandes de 2003 *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros* (São Paulo: Editora Unesp).
- Parish, Randall 2005 “Foreign Policy and Interstate Cooperation in Latin America” apresentado em *The Midwest Political Science* (Chicago).

- Persson, Torsten e Tabellini, Guido 2005 *The Economic Effects of Constitutions* (Chicago: The MIT Press).
- Pinheiro, Flávio Leão 2008 “Poder Legislativo e política externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990” em *Contexto Internacional* 30, 89-139.
- Porrás, José Ignacio 2003 *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político* (Santiago: CEPAL, Serie Comercio Internacional 36).
- Przeworski, Adam et al. 2000 *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Putnam, Robert D. 1988 “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” em *International Organization* 42 (3), 427-460.
- Ribeiro, Pedro Feliú e Onuki, Janina 2009 *Legislativo e Política Externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada* (S/d: Rio de Janeiro).
- Ribeiro, Pedro Feliú; Galdino Pereira Neto, Manoel e Oliveira, Amâncio Jorge de 2007 “Política de comércio exterior, ideologia partidária e interesses locais: um estudo sobre o caso chileno” em *Cena Internacional* 9 (2), 33-54.
- Ribeiro, Pedro; Oliveira, Amâncio Jorge de e Galdino, Manoel 2009 “Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006)” em *Dados* 52 (4), 835-870.
- Rickard, Stephanie J. 2010 “Democratic differences: Electoral institutions and compliance with GATT/WTO agreements” em *European Journal of International Relations* 16 (4), 711 -729.
- Rogowski, Ronald 1987 “Trade and the Variety of Democratic Institutions” em *International Organization* 41 (2), 203-223.
- Rogowski, Ronald; Chang, Eric C. C. e Kayser, Mark Andreas 2008 “Electoral Systems and Real Prices: Panel Evidence for the OECD Countries, 1970-2000” em *British Journal of Political Science* 38 (4), 739-751.
- Saiegh, Sebastian M. 2008 “Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of the Policy-Making Role of Latin American Legislatures” (s/d).
- Shugart, Matthew Soberg e Carey, John M. 1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Snyder, Richard C. et al. 2002 *Foreign Policy Decision Making* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

- Souva, Mark 2005 “Foreign Policy Determinants: Comparing Realist and Domestic-Political Models of Foreign Policy” em *Conflict Management and Peace Science* 22 (2), 149-163.
- Stein, Ernesto et al. 2008 *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies (David Rockefeller/Inter-American Development Bank)* (Washington: Inter-American Development Bank).
- Stuhldreher, Amalia 2002 “Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)” em *Perfiles Latinoamericanos* s/v (22), 79-101.
- Thérien, Jean-Philippe e Noel, Alain 2000 “Political Parties and Foreign Aid” em *The American Political Science Review* 94 (1), 151-162.
- Veiga, Pedro Motta 2007 “Política Comercial do Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e Policy-making” em Tachinardi, M. H.; Leal, A. e Nogueira, S. (eds.) *Políticas Comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais* (São Paulo: Singular).
- Waltz, Kenneth N. 1996 “International politics is not foreign policy” em *Security Studies* 6 (1), 54.

