

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAN TIAGO DANTAS - UNESP, UNICAMP E PUC-SP

ANGELO RAPHAEL MATTOS

CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA: OS CASOS DO MERCOSUL E DO NAFTA

SÃO PAULO

2021

ANGELO RAPHAEL MATTOS

CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA: OS CASOS DO MERCOSUL E DO NAFTA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.

Orientadora: Prof^a Dr^a Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Coorientadora: Prof^a Dr^a Laís Forti Thomaz.

SÃO PAULO

2021

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Mattos, Angelo Raphael.

M444 Congresso e política externa : os casos do MERCOSUL e do
NAFTA / Angelo Raphael Mattos. – São Paulo, 2021.
274 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Co-orientadora: Laís Forti Thomaz.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2021.

1. Poder legislativo – Brasil. 2. Brasil – Relações exteriores –
Tratados. 3. Estados Unidos – Relações exteriores – Tratados. 4.
MERCOSUL. 5. Acordo Norte Americano de Livre Comércio
(1992). I. Título. I. Título.

CDD 327.81

ANGELO RAPHAEL MATTOS

CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA: OS CASOS DO MERCOSUL E DO NAFTA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.

Orientadora: Prof^a Dr^a Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Coorientadora: Prof^a Dr^a Laís Forti Thomaz.

Banca Examinadora:

Prof^a Dr^a Karina Lilia Pasquariello Mariano – Orientadora (Universidade Estadual Paulista – UNESP)

Prof. Dr. Camilo López Burian (Universidad de la República Uruguay – UDeLaR)

Prof^a Dr^a Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP)

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça (Universidade Federal de Uberlândia – UFU)

Prof^a Dr^a Regiane Nitsch Bressan (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP)

São Paulo, 16 de março de 2021

À minha mãe e à minha tia Irene.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que me apoiaram durante esses dez anos de trajetória acadêmica entre graduação, mestrado e doutorado. Em especial, muito obrigado à minha mãe pelo apoio incondicional e pelas palavras de incentivo. Também agradeço à minha tia Irene pelas inúmeras vezes em que me ajudou. Da mesma forma, agradeço aos meus avós, Angelo Lisboa e Zilda Sossoloti Lisboa, por tudo que fizeram por mim durante minha formação humana e intelectual.

Sou também muito grato à minha orientadora, que me acompanhou durante o mestrado e o doutorado, Prof^a Dr^a Karina Lilia Pasquariello Mariano, pela confiança no meu trabalho e pelas observações e conselhos que me ajudaram ao longo da pesquisa. Muito obrigado também à Prof^a Dr^a Laís Forti Thomaz por todo o apoio na coorientação. Do mesmo modo, agradeço a todos os professores e às funcionárias, Giovana Vieira, Graziela de Oliveira e Isabela Silvestre, do Programa San Tiago Dantas, por toda a ajuda. Obrigado também à banca pelos valiosos apontamentos.

Agradeço aos amigos Ana Brito, André Bersani, Fábio Takaki, Fausto Candido, Felipe Ribeiro, Fernanda Astolphi, Henrique Takahashi, Jéssica Freitas, Lucas Vasconcelos, Marcos Akamine, Renato Gregorato e Rodrigo Amaral por todas as vezes em que pude contar com a ajuda de vocês, sobretudo nos momentos em que mais precisei. Muito obrigado a todos pelos laços de gratidão e de amizade que foram estreitados ao longo dessa caminhada.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) pela concessão da bolsa de pesquisa que tornou possível o desenvolvimento desta tese.

Muito obrigado a Deus por essa conquista e por permitir que eu siga minha vocação no campo das Relações Internacionais.

No man is an island entire of itself;
every man is a piece of the continent, a
part of the main.

John Donne

RESUMO

Constitucionalmente, o Congresso dos Estados Unidos tem competências amplas em política externa, o que resulta em um jogo político complexo quando da negociação e eventual aprovação dos tratados internacionais. No caso brasileiro, o Legislativo também possui papel fundamental na ratificação dos acordos negociados pelo Executivo. Nesse cenário, a atuação dos partidos em política externa, nos países presidencialistas, tem se intensificado como forma de responder, com maior efetividade, a demandas de grupos domésticos que se relacionam com o internacional e que configuram suas bases de apoio internamente. A partir desse contexto, e do arranjo institucional de Brasil e Estados Unidos no campo das relações exteriores, esta tese objetivou identificar e discutir comparativamente as motivações e os incentivos para a aprovação, por parte dos Congressos brasileiro e norte-americano, do Tratado de Assunção constitutivo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, e do North American Free Trade Agreement (NAFTA) em 1993, respectivamente, identificando e discutindo facilidades e dificuldades na aprovação desses dois acordos. Para tanto, a pesquisa apoiou-se metodologicamente no quadro analítico do neoinstitucionalismo, o qual possibilita entender motivações que ajudam a explicar o comportamento legislativo e a distribuição espacial de poder a partir do arranjo institucional em que o jogo político acontece. Além da bibliografia referente, a pesquisa qualitativa também fez uma análise documental comparando dados das votações legislativas dos dois países, das discussões em torno da implementação dos dois blocos regionais, das plataformas partidárias, e da interação entre Executivo e Legislativo nesses processos. O estudo evidenciou que a ampla convergência legislativa em torno da ratificação do MERCOSUL e a maior dificuldade em se aprovar o NAFTA foram resultado tanto de fatores conjunturais e estruturais inerentes a cada institucionalidade, como também de elementos oriundos da própria dinâmica do jogo político interno.

Palavras-chave: Congresso. Política Externa. Democracia. Brasil. Estados Unidos. MERCOSUL. NAFTA.

ABSTRACT

Constitutionally, the United States Congress has broad competences in foreign policy, which results in a complex political game in the negotiation and eventually approval of international treaties. In the Brazilian case, the Legislative also plays a fundamental role in ratifying the agreements negotiated by the Executive. In this scenario, the role of the parties in foreign policy in the presidential countries has been intensified as a way of responding, with greater effectiveness, to the demands of domestic groups that relate to the international and configure their bases of support internally. Based on this context and the institutional arrangement of Brazil and the United States in the field of foreign relations, this thesis aimed to identify and comparatively discuss the motivations and incentives for the approval, by the Brazilian and North American Congresses, of the constitutive Treaty of Asunción that creates Southern Common Market (MERCOSUR) in 1991, and the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1993, respectively, identifying and discussing facilities and difficulties in the approval of these two agreements. To this end, the research was methodologically based on the analytical framework of neoinstitutionalism, which makes it possible to understand motivations that help to explain legislative behavior and the spatial distribution of power from the institutional arrangement in which the political game takes place. In addition to the referring bibliography, the qualitative research also performed a documentary analysis comparing data from the legislative votes of the two countries, from the discussions around the implementation of the two regional blocs, from the party platforms, and from the interaction between the Executive and the Legislative in these processes. The study showed that the broad legislative convergence around the ratification of MERCOSUR and the greater difficulty in approving NAFTA were the result both of conjunctural and structural factors inherent to each institutional framework, and also of elements that arose from the dynamics of the internal political game.

Keywords: Congress. Foreign Policy. Democracy. Brazil. United States. MERCOSUR. NAFTA.

RESUMEN

Constitucionalmente, el Congreso de los Estados Unidos tiene amplias competencias en política exterior, lo que resulta en un juego político complejo a la hora de negociar y, eventualmente, aprobar tratados internacionales. En el caso brasileño, el Legislativo también tiene un papel fundamental en la ratificación de los acuerdos negociados por el Ejecutivo. En este escenario, el desempeño de los partidos en política exterior, en los países presidenciales, se ha intensificado como una forma de responder, con mayor efectividad, a las demandas de grupos domésticos que se relacionan con el internacional y que configuran sus bases de apoyo internamente. A partir de este contexto y del arreglo institucional de Brasil y Estados Unidos en el campo de las relaciones exteriores, esta tesis tuvo como objetivo identificar y discutir comparativamente las motivaciones e incentivos para la aprobación, por parte de los Congresos brasileño y norteamericano, del Tratado de Asunción, constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, respectivamente, identificando y discutiendo las facilidades y las dificultades en la aprobación de estos dos acuerdos. Para ello, la investigación se basó metodológicamente en el marco analítico del neoinstitucionalismo, que permite comprender las motivaciones que ayudan a explicar el comportamiento legislativo y la distribución espacial del poder a partir del ordenamiento institucional en el que se desarrolla el juego político. Además de la bibliografía de referencia, la investigación cualitativa también realizó un análisis documental comparando datos de las votaciones legislativas de los dos países, de las discusiones sobre la implementación de los dos bloques regionales, de las plataformas partidistas y de la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo en estos procesos. El estudio mostró que la amplia convergencia legislativa en torno a la ratificación del MERCOSUR y la mayor dificultad para aprobar el TLCAN fueron resultado de factores coyunturales y estructurales inherentes a cada marco institucional, así como elementos de la dinámica del juego político interno.

Palabras clave: Congreso. Política Exterior. Democracia. Brasil. Estados Unidos. MERCOSUR. TLCAN.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Divisão dos 435 distritos congressuais dos Estados Unidos.....	51
Figura 2 – Directors in Foreign Policy.....	64
Figura 3 - Process of Internalization of International Treaties in the U. S.....	67
Figura 4 - Lobbies, Grupos de Interesse e Grupos de Pressão no Contexto da Sociedade.....	81
Figura 5 - Interfaces entre Partidos Políticos, Frentes Parlamentares, Grupos de Interesse e Governo.....	82
Figura 6 - Destinos no exterior mais visitados pelos presidentes de JK a Temer.....	91
Figura 7 - Destinos no exterior da diplomacia presidencial de Fernando Collor.....	92
Figura 8 - Destinos no exterior da diplomacia presidencial de Itamar Franco.....	93
Figura 9 - Destinos no exterior da diplomacia presidencial de FHC.....	94
Figura 10 - Destinos no exterior da diplomacia presidencial de Lula da Silva.....	95
Figura 11 - Organograma do Ministério das Relações Exteriores (MRE).....	98
Figura 12 - Principais parceiros comerciais de cada estado americano.....	123
Figura 13 - Principais estados parceiros do NAFTA.....	127
Figura 14 - Debate entre Al Gore e Ross Perot sobre o NAFTA com apresentação de Larry King na CNN (1993).....	148
Figura 15 - Total Votes on NAFTA in the House of Representatives.....	163
Figura 16 - Total Votes on NAFTA in the Senate.....	163
Figura 17 - Member Vote Map.....	165
Figura 18 - Organograma do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).....	174
Figura 19 - Proposição: PDC 87/91 – Adiamento da Votação do Tratado de Assunção - Nominal Eletrônica.....	201

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Controle do Senado e da Câmara dos EUA: 1855-2021.....	52
Gráfico 2 – Proportion as Executive Agreements by Type.....	62
Gráfico 3 - Branch by Split Congressional Control on Economic Sanctions.....	75
Gráfico 4 - Branch by International Cooperation.....	76
Gráfico 5 – Atos encaminhados por gestão presidencial.....	106
Gráfico 6 – Recorrência dos Termos <i>NAFTA</i> e <i>Livre-Comércio</i> nas Plataformas dos Partidos Democrata e Republicano (1992).....	159
Gráfico 7 - Vote Ideological Breakdown.....	164

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contribuição Parlamentar para a Democracia.....	22
Quadro 2 – Principais Elementos do Institucionalismo Histórico.....	35
Quadro 3 – Modos de Política.....	42
Quadro 4 – Uma Taxonomia de Teorias sobre Mecanismos Sociais.....	43
Quadro 5 - Papel das Comissões Segundo o Neoinstitucionalismo.....	49
Quadro 6 - Presidential Powers in the U.S.....	58
Quadro 7 - Roles of the President and Congress in Conducting Foreign Policy.....	64
Quadro 8 – Permanent Committees of the U.S. Congress.....	70
Quadro 9 - Principais diferenças entre os processos de ratificação dos acordos negociados via fast-track, acordos executivo-congressistas e tratados regulares.....	79
Quadro 10 – Classificação de Grupos de Interesse Segundo Composição (EUA).....	83
Quadro 11 - Mecanismos de influência parlamentar em política externa.....	100
Quadro 12 – Fases de internalização de um tratado ao plano doméstico brasileiro.....	108
Quadro 13 – Posições Ideológicas no Congresso em Torno do NAFTA.....	139
Quadro 14 – House Committee Party Ratios 103º Congress (1993-1995).....	143
Quadro 15 – Concessões Finais para o NAFTA e Garantia dos Interesses Agrícolas.....	155
Quadro 16 – Síntese dos Grupos e Argumentos Pró-NAFTA.....	160
Quadro 17 – Síntese dos Grupos e Argumentos Anti-NAFTA.....	161
Quadro 18 - Statistically Notable Votes in the House of Representatives.....	165
Quadro 19 - Statistically Notable Votes in the Senate.....	167
Quadro 20 – Bancadas Partidárias Representadas no Congresso Nacional entre 1987 e 1990.....	170
Quadro 21 – Representação Ministerial no Governo Collor em 1991.....	171
Quadro 22 – Aspectos Exitosos do MERCOSUL como Experiência de Integração.....	178
Quadro 23 – Desafios Enfrentados pelo MERCOSUL.....	179
Quadro 24 – Composição da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (1991).....	187
Quadro 25 – Composição da Comissão de Relações Exteriores e Defesa do Senado (1991).....	188
Quadro 26 – Temas de Política Externa segundo Direita e Esquerda Política entre 1994 e 2018.....	194
Quadro 27 – Convergências e Divergências em Torno do MERCOSUL.....	195

Quadro 28 – Fases de Internalização do Tratado de Assunção de 1991.....	197
Quadro 29 – Arranjos Institucionais em Política Externa de Brasil e Estados Unidos.....	207
Quadro 30 – Facilidades e Dificuldades na Aprovação do MERCOSUL e do NAFTA pelos Legislativos.....	213

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balança comercial entre Estados Unidos e México no período 1992-2018.....	124
Tabela 2 – Balança comercial entre Estados Unidos e Canadá no período 1992-2018.....	125
Tabela 3 – Apoio Público ao NAFTA (19 de setembro de 1993).....	151
Tabela 4 – Apoio Público ao NAFTA (14 de dezembro de 1993).....	151
Tabela 5 – Apoio Público ao NAFTA (25 de outubro de 1994).....	151
Tabela 6 – Percepção Pública em Relação aos Empregos e ao NAFTA (26 de outubro de 1993).....	152
Tabela 7 - Percepção Pública em Relação aos Empregos e ao NAFTA (11 de novembro de 1993).....	152
Tabela 8 – Reação Pública aos Congressistas se Votassem o NAFTA (15 de novembro de 1993).....	152
Tabela 9 - Reação Pública aos Congressistas se Votassem o NAFTA (16 de novembro de 1993).....	153
Tabela 10 – O Presidente, o Congresso, e o NAFTA (26 de dezembro de 1993).....	153
Tabela 11 - O Presidente, o Congresso, e o NAFTA (26 de dezembro de 1993).....	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Área de Complementação Econômica
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFL-CIO	<i>American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations</i>
ALC	Área de Livre-Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia e China
CACD	Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata
CAMEX	Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior
CF	Constituição Federal
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul
CPCMS	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTC	<i>Citizen's Trade Campaign</i>
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IRBr	Instituto Rio Branco
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	Organização Internacional do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMB	<i>Office of Management and Budget</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Propostas de Emenda à Constituição
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PDC	Partido Democrático Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRS	Partido das Reformas Sociais
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TPA	<i>Trade Promotion Authority</i>
TPI	Tribunal Penal Internacional
USMCA	<i>United States-Mexico-Canada Agreement</i>
UNICA	União da Indústria de Cana-de-Açúcar
U.S.	<i>United States</i>

USDA *U.S. Department of Agriculture*
USITC *United States International Trade Commission*
USTR *United States Trade Representative*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	21
2 COMPORTAMENTO EM POLÍTICA EXTERNA: O NEOINSTITUCIONALISMO NA COMPREENSÃO DO JOGO POLÍTICO.....	30
2.1 O institucionalismo histórico.....	32
2.2 O institucionalismo da escolha racional.....	37
2.3 O neoinstitucionalismo e os estudos legislativos.....	47
3 ATORES NA FORMULAÇÃO E NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS.....	55
3.1 Competências constitucionais no campo das relações exteriores.....	55
3.2 O desenho institucional e a atuação do Executivo em política externa.....	57
3.3 O desenho institucional e a atuação do Legislativo em política externa.....	66
3.4 O mecanismo do fast-track.....	77
3.5 A influência dos grupos de interesse.....	80
4 ATORES NA FORMULAÇÃO E NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL.....	85
4.1 Competências constitucionais no campo das relações exteriores.....	85
4.2 O desenho institucional e a atuação do Executivo em política externa.....	89
4.2.1 O Ministério das Relações Exteriores (MRE).....	96
4.3 O desenho institucional e a atuação do Legislativo em política externa.....	99
4.3.1 A incorporação de tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro.....	107
4.3.2 As Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado.....	111
4.3.3 A Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL.....	115
5 O CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS E O ACORDO DE LIVRE-COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE.....	119
5.1 O North American Free Trade Agreement (NAFTA).....	119
5.2 Constrangimentos domésticos em torno da aprovação do NAFTA.....	127
5.3 Comportamento legislativo na aprovação do NAFTA.....	134
5.3.1 Os comitês relacionados.....	141
5.3.2 A concessão do fast-track.....	144

5.3.3 Prós e contras a implementação do NAFTA.....	147
5.3.4 Votação do NAFTA.....	162
6 O CONGRESSO DO BRASIL E O MERCADO COMUM DO SUL.....	169
6.1 Presidencialismo de Coalizão?.....	169
6.2 O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).....	173
6.3 A integração latino-americana na Constituição Federal de 1988.....	181
6.4 Comportamento legislativo na aprovação do MERCOSUL.....	184
6.4.1 As comissões relacionadas.....	186
6.4.2 Prós e contras a criação do MERCOSUL.....	190
6.4.3 Votação do Tratado de Assunção.....	197
7 CONCLUSÕES.....	205
REFERÊNCIAS.....	216
ANEXO A.....	229
ANEXO B.....	235
ANEXO C.....	238
ANEXO D.....	256
ANEXO E.....	262
ANEXO F.....	264

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Poder Legislativo em política externa tem se intensificado nos sistemas presidencialistas nas últimas décadas, o que pode ser explicado por diversos fatores. Dentre eles, destaca-se o recrudescimento das demandas internas de diversos setores sociais que se relacionam mais diretamente com o externo, além do impacto significativo, na esfera doméstica, dos fluxos internacionais intensificados durante o processo de globalização da segunda metade do século XX.

Esse cenário exigiu dos Congressos de países como Brasil e Estados Unidos – em especial desse último pela posição hegemônica no sistema internacional - maior assertividade em temas como comércio exterior, direitos humanos, integração regional, e segurança e defesa, por exemplo. Nessa esteira, a lógica de freios e contrapesos nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo foi reforçada no âmbito do processo decisório em política externa, como forma de aprimoramento dos canais de democracia, para conferir maior efetividade interna aos acordos negociados no plano internacional.

Em temas de política externa, Lindsay (1992) chama a atenção para uma diferença importante entre parecer estar passivo em alguns momentos e estar inativo, o que não acontece com o Congresso norte-americano. Com alguma frequência, confundem-se os obstáculos que o Legislativo tem de superar, sobretudo de ordem jurídica, com uma aparente inanição diante da vontade do Executivo. Segundo o autor, quaisquer que sejam as motivações do comportamento legislativo nos conduzem a conclusões sobre percepções do lugar-comum a respeito do papel do Congresso em política externa, e aqui Lindsay (1992) trata especificamente sobre o Legislativo dos Estados Unidos, mas se pode enquadrar o raciocínio ao caso brasileiro também: ter delegado poderes ao Executivo não significa, necessariamente, que o Congresso Nacional tenha abdicado de suas prerrogativas em política externa.

Entendemos, com isso, que tanto o Congresso norte-americano quanto o brasileiro não abdicaram de seus poderes em matéria de relações exteriores, houve um compartilhamento e delegação de parte desse poder. No caso brasileiro, por exemplo, foram os próprios parlamentares que compuseram a constituinte de 1987/1988, e que, portanto, estabeleceram a amplitude e os limites de suas competências e do Executivo.

Nesse contexto, é importante um olhar atento aos atores que conduzem o processo. Das instituições mediadoras entre governo e sociedade, os partidos políticos são, evidentemente, de particular importância para o Congresso. Para Beetham (2006), o Parlamento não

representa apenas os cidadãos como indivíduos; por meio da presença de partidos políticos, também os representa coletivamente para promover certas tendências políticas amplas, o que significa que os partidos servem tanto para angariar votos e se fortalecerem, como também para garantir os interesses de quem elegeu os membros do Parlamento. Nesse sentido, os anseios de grupos de apoio a esses partidos devem estar presentes nos trabalhos do Parlamento e esses interesses devem ser conduzidos ao debate público. “Embora atualmente os partidos políticos não sejam muito respeitados pelo público em geral, eles são indispensáveis ao funcionamento de um parlamento democrático” (BEETHAM, 2006, p. 6). Os partidos são, assim, uma ponte entre a sociedade civil e o governo.

Com efeito, no plano empírico, a democracia exige uma troca entre normas ou entre valores que tendam à convergência, embora nem todos os valores e anseios possam ser maximizados simultaneamente. Portanto, os parlamentos têm a tarefa de facilitar a agenda legislativa de um governo, assim como de examiná-la e de alterá-la, representando também um contraponto ao Executivo (BEETHAM, 2006). O quadro 1 apresenta as principais contribuições de um Parlamento à democracia:

Quadro 1 – Contribuição Parlamentar para a Democracia

Objetivos ou valores Básicos. Um parlamento é:	Requisitos	Possíveis meios processuais e institucionais para a realização desses objetivos ou valores
Representativo	Um parlamento eleito que é social e politicamente representante e comprometido com oportunidades iguais para seus membros, para que eles possam realizar o seus mandatos.	Sistema e processo eleitorais livres e justos; meios de assegurar a representação de todos os setores da sociedade com vistas a refletir a diversidade nacional e de gênero, por exemplo, usando procedimentos especiais para garantir a representação de grupos marginalizados.
		Processos abertos ao público; informação prévia ao público

Transparente	Um parlamento que está aberto para a nação e transparente na conduta de seu negócio.	sobre o negócio perante o Parlamento; documentação disponível nos idiomas relevantes; disponibilidade de ferramentas de fácil utilização, por exemplo, usando vários meios de comunicação, como a Internet; Legislação sobre liberdade de acesso à informação.
Acessível	Envolvimento do público, incluindo a sociedade civil, no trabalho do Parlamento.	Vários meios para os eleitores terem acesso aos seus representantes eleitos. Modos eficazes de participação pública no escrutínio pré-legislativo; direito de consulta aberta às partes interessadas; direito público de petição; procedimentos sistemáticos de reclamação.
Responsável	Membros do Parlamento que são responsáveis perante o eleitorado pelo seu desempenho no cargo e pela integridade de suas condutas.	Processos eficazes de monitoramento e sanção eleitoral; normas e códigos de conduta aplicáveis; salários adequados para os membros; registro de interesses e receitas externas; limites aplicáveis e transparência na arrecadação de fundos e despesas

		eleitorais.
Eficaz: no âmbito interno e internacional	Organização eficaz de negócios de acordo com essas normas e valores democráticos.	Mecanismos e recursos para garantir a independência e autonomia do Parlamento, incluindo o controle parlamentar do seu próprio orçamento; capacidade de abordar questões de grande preocupação para a sociedade; procedimentos para monitoramento parlamentar e contribuição para negociações internacionais.

Fonte: Adaptado de BEETHAM, 2006.

O comportamento dos países nas relações internacionais pode ser entendido como consequência das ações e interações entre os indivíduos (MAYER, 1998). Esses indivíduos podem estar localizados nas instituições nacionais ou, mais especificamente, em cargos do alto escalão dos governos, e organizados por meio de grupos no interior dos partidos políticos que compõem o Congresso ou as associações de classe e os grupos de interesse, por exemplo. Esse ponto de vista dos atores domésticos em relações internacionais reflete tanto as escolhas dos indivíduos que concentram mais poder decisório quanto posições coletivas que influenciam direta ou indiretamente o processo. Desse modo, “entender como os países se comportam nas suas relações exteriores requer atenção aos interesses individuais, hábitos de pensamento, ou visões de mundo” (MAYER, 1998, p. 16).

Posto isso, o objetivo da tese é compreender o comportamento legislativo na aprovação do *North American Free Trade Agreement (NAFTA)* e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e, ao final, comparar esses dois casos a partir da seguinte pergunta: por que houve ampla convergência legislativa em torno da aprovação do bloco sul-americano e relativa resistência no caso do NAFTA? A hipótese central é a de que o modelo com predominância bipartidária no Congresso dos EUA aumentou as chances de haver

divergências, enquanto o Legislativo brasileiro, multipartidário, reforçou as possibilidades de alianças – convergências - com o governo, muito embora o chamado presidencialismo de coalizão estivesse enfraquecido do ponto de vista da política interna, o que resultou, mais adiante, no *impeachment* de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Além dessas alianças partidárias no plano doméstico, a hipótese que busca explicar a relativa facilidade na aprovação do Tratado de Assunção pelo Congresso encontra respaldo no fato de que o Brasil iniciava um momento de inserção internacional bastante amplo, marcado por aproximações regionais e pela adesão a diferentes regimes internacionais. Nesse sentido, o contexto político brasileiro de maior abertura internacional no início dos anos 1990 – o que já vinha ganhando contornos em fins dos anos 1980 - favoreceu a aprovação do MERCOSUL pelo Legislativo, além do próprio comando constitucional sobre buscar a integração latino-americana (parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal de 1988).

Para o estudo desses casos, utilizamos como quadro analítico e ferramental teórico o neoinstitucionalismo, que oferece possibilidades para a compreensão sobre o comportamento e as escolhas dos agentes políticos. Esse comportamento foi investigado por meio da literatura apresentada, bem como das seguintes fontes primárias: documentos da *Library of Congress* (LC) como *hearings* sobre o NAFTA, documentos que mostram o apoio de grupos que promoviam o NAFTA para que ele fosse aprovado, as plataformas dos partidos democrata e republicano, assim como documentos que trazem os votos nominais durante a aprovação do acordo. De forma análoga, foi conduzida a pesquisa sobre o MERCOSUL. Foram analisadas audiências públicas registradas nos Diários do Congresso Nacional, as posições ideológicas dos partidos no que se refere à integração regional e ao livre-comércio, e as votações – uma para adiar a votação sobre o MERCOSUL e a outra sobre a votação propriamente dita para a implementação do acordo - quando da aprovação em plenário do bloco sul-americano. O foco da pesquisa é o comportamento legislativo considerando os partidos como atores principais, e não apenas os indivíduos que compõem esses partidos.

Para tanto, apresentamos, em uma perspectiva agente-estrutura, o contexto institucional em que atuam Executivo e Legislativo no processo decisório em política externa, bem como os indivíduos que compõem as instâncias de poder na formulação e na condução das relações exteriores do Brasil e dos Estados Unidos. O recorte temporal da análise compreende o período entre 1990 e 2010. Esses 20 anos abarcam tanto as negociações do NAFTA e do MERCOSUL quanto desdobramentos legislativos posteriores, embora nosso ponto específico seja 1991 (aprovação do MERCOSUL pelo Parlamento) e 1993 (aprovação do NAFTA pelo

Capitólio). Além disso, o período reflete momentos próprios de Brasil e EUA quanto à inserção internacional, em um contexto de ascensão do multilateralismo¹.

A perspectiva institucionalista adotada como base metodológica desta investigação assenta-se nas premissas de que é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais - no âmbito de organizações e conforme procedimentos predeterminados por regras - e de que os atores de tais processos agem de modo racional e comportam-se estrategicamente. Esses se distinguem, dentre outros atributos, por suas “preferências” e “capacidades” (PILATTI, 2006).

A perspectiva institucionalista, dessa forma, orienta-se para a pesquisa dos condicionamentos organizacionais e procedimentais das dinâmicas decisórias, seus possíveis efeitos sobre a formulação e a implementação das estratégias desses atores, e sobre os resultados do próprio processo. As instituições afetam o comportamento dos atores, condicionam suas ações e suas expectativas sobre as ações de outros atores, de modo a induzi-los a adotar comportamentos estratégicos. Diante disso, “as características institucionais das dinâmicas decisórias têm impacto significativo sobre o conteúdo das decisões. Embora o campo institucionalista abarque uma diversidade de escolas e ‘institucionalismos’, esta é a assertiva que os unifica” (PILATTI, 2006. p. 28).

A partir disso, a tese contribui para os estudos sobre análise de política externa, área que ainda carece de investigações sobre o papel do Legislativo nesse âmbito, sobretudo em perspectiva comparada, uma vez que o comportamento dos atores no processo decisório em política externa é tema relevante para a compreensão dos meandros que condicionam os efeitos da política doméstica sobre a política externa, o que possibilita uma melhor compreensão da inserção internacional dos países.

Adicionalmente, a análise comparativa entre a atuação parlamentar brasileira e norte-americana no campo das relações exteriores mostrou como duas federações republicanas e democráticas do continente americano, a partir de seus Congressos, recepcionam os principais desafios do sistema internacional, e como respondem a essas demandas que guardam estreita relação com questões domésticas.

Dessa forma, esta pesquisa poderá se constituir em uma contribuição tangível para a área acadêmica de Relações Internacionais no Brasil, em especial no que diz respeito aos estudos sobre parlamento e relações exteriores e sobre análises comparativas entre o processo de formulação e condução da política externa no Brasil e nos EUA. Além disso, o estudo é

¹ É importante ressaltar que *multilateral* diz respeito às normas internacionais que estruturam os diferentes regimes (direito). Já o termo *multipolar* se refere à distribuição de poder no sistema internacional.

permeado por pontos fundamentais da agenda internacional contemporânea, como representatividade e legitimidade em política externa nos arranjos regionais, aspectos sensíveis do processo decisório e da própria democracia.

Com efeito, o debate acerca do papel do Poder Legislativo nas relações exteriores tanto do Brasil como dos Estados Unidos perpassa a si mesmo e conduz a uma reflexão sobre a complexidade da interação doméstico-internacional e as relações de poder que culminam nas decisões e escolhas em política externa, área estratégica para qualquer Estado. “No campo acadêmico, é clara a necessidade da promoção de estudos mais aprofundados, seja sobre o papel do congresso nacional em política externa [...], seja sobre a promoção de estudos comparados que dêem parâmetros para análise do caso brasileiro” (OLIVEIRA, 2003, p. 14).

Desse modo, a tese é composta por esta Introdução e por seis seções (incluindo a Conclusão) que desenvolvem e comparam o arranjo institucional e o comportamento legislativo nos casos MERCOSUL e NAFTA. A segunda seção discute as premissas do neoinstitucionalismo sobre o comportamento legislativo e suas motivações. A seção também trata da escolha racional e explica a lógica dos jogos políticos pelo viés da teoria dos jogos, incorporada das Ciências Econômicas.

A terceira seção apresenta a estrutura institucional dos Estados Unidos em política externa, e discute o papel dos agentes nesse arranjo. Em especial, destaca a atuação do Executivo e do Legislativo em política externa, como ocorre a interação entre os dois Poderes no campo das relações exteriores, bem como detalha o processo de negociação e incorporação dos tratados ao plano doméstico norte-americano. Nesse contexto, também é explicada a lógica de funcionamento do mecanismo do *Trade Promotion Authority (TPA)* e suas implicações na dinâmica de negociação dos acordos, além de mencionarmos a influência dos grupos de pressão nesse processo.

De forma análoga, na quarta seção, apresentamos o arranjo institucional em política externa brasileira e os atores que interagem nessa arena. São analisadas as competências dos Poderes Executivo e Legislativo em política externa e a dinâmica entre eles no bojo do processo decisório. Nesse sentido, apresentamos e discutimos as fases de incorporação de um tratado ao ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para o papel do Congresso nesse processo. Também abordamos a estrutura do Itamaraty e sua atuação, bem como o papel das comissões parlamentares sobre política externa.

Já a quinta seção traz o contexto de negociação do NAFTA do início da década de 1990 e apresenta o posicionamento da Casa dos Representantes e do Senado dos EUA nas discussões sobre a implementação do acordo, bem como analisa, a partir das fontes primárias

que trazem os votos de cada deputado e senador, o comportamento legislativo na aprovação do acordo em 1993. A partir disso, buscou-se identificar o porquê da maior resistência congressional em se aprovar o NAFTA e compreender os embates.

Na sexta seção, buscam-se convergências e eventuais divergências entre Executivo e Legislativo nas negociações e aprovação do MERCOSUL, evidenciando forte consenso entre os dois Poderes - a seção busca entender o porquê disso. Para tanto, são feitas análises de fontes primárias - discussões nos diários do Congresso Nacional/notas taquigráficas e votações em plenário - para compreender motivações que conduziram à aprovação do bloco sul-americano a partir do comportamento legislativo nessas interações. São averiguadas, também, as votações para interrupção da continuidade do processo de aprovação do MERCOSUL, bem como a votação para sua efetivação *a posteriori*. O objetivo, com isso, é o mesmo que permeia o estudo sobre o bloco norte-americano: entender o comportamento legislativo brasileiro nas discussões e ratificação do MERCOSUL, identificando o porquê da ampla convergência entre Executivo e Legislativo no caso da aprovação do Tratado de Assunção.

A progressão do texto da tese por si só, ao apresentar atores, arranjos institucionais e interações, já evidência uma comparação por semelhanças e diferenças entre os dois casos de atuação parlamentar. Os dados apresentados ao longo do trabalho convergem, por sua vez, na comparação efetiva apresentada na Conclusão. Essa parte final analisa comparativamente dados e observações levantadas no decorrer da pesquisa, sobretudo com relação às seções 5 e 6 (comportamento legislativo nas discussões e aprovação do NAFTA e do MERCOSUL), para compreender o que houve de semelhante e de distinto nos comportamentos legislativos - brasileiro e estadunidense - que motivaram a aprovação desses dois acordos regionais, e o porquê da maior convergência entre Executivo e Legislativo no caso do MERCOSUL e maior dificuldade na aprovação do NAFTA.

Para o desenvolvimento da pesquisa, este trabalho se apoiou em três instrumentos principais de investigação:

- 1) Pesquisa bibliográfica: estado da arte sobre o tema;
- 2) Pesquisa legislativa: sobre a organização do arranjo institucional em política externa e composição dos Congressos de Brasil e Estados Unidos quando da aprovação do MERCOSUL e do NAFTA;
- 3) Pesquisa documental: levantamento e análise das discussões, votações e posicionamentos dos parlamentares, por meio das plataformas partidárias, de documentos da *Library of Congress*, do Diário do Congresso Nacional de 1991 (notas

taquigráficas), da composição das comissões temáticas em relações exteriores dos dois países, e das ratificações dos acordos em plenário.

Esta tese está vinculada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), apoiado pelo CNPq (edital 15/2008) e pela FAPESP (2008/57710-1). Ela amplia e dá continuidade à pesquisa desenvolvida no Mestrado “Poder Legislativo e Política Externa Brasileira: Para Além da Ratificação dos Acordos Internacionais”.

2 COMPORTAMENTO EM POLÍTICA EXTERNA: O NEOINSTITUCIONALISMO NA COMPREENSÃO DO JOGO POLÍTICO

O objetivo desta seção é apresentar e discutir a teoria do neoinstitucionalismo, a partir das abordagens histórica e da escolha racional na compreensão do comportamento legislativo em múltiplas arenas do jogo político, em especial no campo das relações exteriores. Tais estudos fornecem uma análise metodológica sobre motivações, incentivos e desincentivos às ações políticas no contexto do processo decisório, tanto do ponto de vista individual quanto da análise partidária, inclusive ao analisar a composição de comissões específicas, o conteúdo dos debates nelas proferidos, e as votações em plenário.

Desse modo, ao considerar estratégias e ideologias, é possível observar o posicionamento do agente político, do ponto de vista individual e partidário, e identificar as variáveis que o conduziram a determinada decisão. Esse ferramental teórico também fornece os elementos estruturais de comparação entre Congressos nacionais e as limitações à ação do legislador, que são próprias dos constrangimentos domésticos resultantes de seus arranjos institucionais.

Movimento teórico nascido na década de 1980, o neoinstitucionalismo tem como ponto fundamental de análise o poder das instituições políticas de reconfigurar as estratégias de seus atores, o que resulta em um condicionamento de seus comportamentos com vistas a otimizar os resultados desejados (MULLER, 2009), alicerçados em regras formais e informais que estruturam essas instituições (MARCH; OLSEN, 1989).

Essa teoria não constitui uma corrente de pensamento unificada, sendo formada, na verdade, a partir de três métodos de análises diferentes, que são o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (GOUVEIA, 2015).

O Neoinstitucionalismo surgiu como reação às escolas comportamentalistas e institucionalistas clássicas. O foco, a partir de então, passou a ser o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos, e suas influências no comportamento dos atores e na adoção de determinadas políticas (GOUVEIA, 2015).

Para entender o papel das instituições nesses processos, perguntam Hall e Taylor (2003): o que fazem as instituições? Os autores respondem que as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação dos atores. Nesse sentido, o indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida em um mundo de instituições que são formadas por símbolos, cenários e protocolos, que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir dos quais se define uma linha de

ação. “Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação”. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

O neoinstitucionalismo sociológico, por sua vez, surgiu no âmbito da teoria das organizações. Esse movimento remonta ao final dos anos 1970, em um momento em que alguns sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, concebida como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios - de tipo burocrática - e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura. Lembram Hall e Taylor (2003) que, desde Max Weber, numerosos sociólogos entendiam as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, fossem elas ministérios, empresas, escolas, ou grupos de interesse, como produtos de um intenso esforço de elaboração de estruturas crescentemente eficazes, orientadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. “Parecia-lhes que a forma organizacional dessas estruturas era praticamente a mesma, devido à racionalidade ou à eficácia inerentes a elas e necessárias para o cumprimento de suas tarefas.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207).

O pensamento neoinstitucionalista sociológico caracteriza-se também pelo modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual, em conformidade com o enfoque culturalista . A tradição analítica sociológica entendia o problema das relações entre instituições e ação ao associar as instituições a papéis que se vinculavam a normas prescritivas. De acordo com essa perspectiva, os indivíduos levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo essa a maneira pela qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento. Para Hall e Taylor (2003), essa concepção poderia ser designada como a dimensão normativa do impacto das instituições.

Consequentemente, muitos institucionalistas enfatizam a natureza altamente interativa das relações entre instituições e ação individual, na qual cada polo constitui o outro, em um mutualismo. Quando agem de acordo com uma convenção social, os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais e empreendem ações dotadas de significado social, o que resulta em um processo que reforça a convenção a que obedecem. Um corolário fundamental dessa visão, segundo Hall e Taylor (2003), é a ideia de que a ação está estreitamente atrelada à interpretação.

Com efeito, os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que, uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários próprios das instituições oferecem a esse indivíduo

instrumentos para efetuar tarefas e para solucionar problemas, muitas vezes de modo relativamente simultâneo. “A relação que liga o indivíduo e a instituição repousa, portanto, sobre uma espécie de raciocínio prático pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis, ao mesmo tempo em que os confecciona.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

2.1 O institucionalismo histórico

Concebido ao longo das décadas de 1960 e 1970, o institucionalismo histórico devolveu-se em contrapartida à análise da política centrada em grupos e como uma alternativa à visão estrutural-funcionalista², que dominava a Ciência Política nesse período. Embora tenham se utilizado dos estudos dessa corrente predominante, ao também considerarem que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos era vital para a sobrevivência política, os teóricos do institucionalismo histórico avançaram no estudo da dinâmica dos grupos. O objetivo geral era entender a lógica de situações políticas domésticas e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos. (HALL; TAYLOR, 2003).

Os teóricos dessa corrente forneceram elementos para explicar a dinâmica do conflito e da distribuição de poder no modo como se organiza a comunidade política, do ponto de vista institucional, e de como as estruturas econômicas se apresentam. Para eles, tais configurações fazem com que alguns indivíduos sejam privilegiados em detrimento de outros. “Nisso, eles se inspiraram numa tradição mais antiga [...] que atribui importância às instituições políticas oficiais ao mesmo tempo em que desenvolve uma concepção mais ampla das instituições que têm importância e do modo como essa importância se manifesta.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194-195).

Além disso, esses teóricos incorporaram da corrente estrutural-funcionalista a concepção de comunidade política como sistema global composto de partes que interagem. Embora adotassem esse princípio, os teóricos do institucionalismo criticavam a tendência de vários estrutural-funcionalistas de considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma grande parte do funcionamento do sistema. Consideravam, ao contrário, que a organização institucional da

² De modo geral, o Funcionalismo entende as ações dos indivíduos como resultantes de suas funções, e o Estruturalismo como consequência de subsistemas ou estruturas em que esses indivíduos estão inseridos. São teóricos fundadores da corrente funcionalista o inglês Herbert Spencer (1882-1903) e o francês Émile Durkheim (1855-1917). Já o Estruturalismo tem suas bases nos estudos linguísticos de Ferdinand de Saussure (1857-1913).

comunidade política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a determinar resultados distintos. Desse modo, os institucionalistas privilegiavam a composição da estrutura própria das instituições políticas, ao invés de destacar o funcionalismo que protagonizava teorias pretéritas, que consideravam as dinâmicas políticas como respostas às exigências funcionais do sistema. (HALL; TAYLOR, 2003).

Para Hall e Taylor (2003), o funcionalismo-estrutural e as teorias dos conflitos entre grupos apresentavam-se também sob as mais variadas formas, e os debates plurais nascidos no âmbito dessas investigações tiveram papel particularmente decisivo no desenvolvimento do institucionalismo histórico ao longo dos anos 1970. Em particular, as discussões conduziram muitos desses teóricos a dedicar especial atenção ao Estado, “[...] que não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

Mais tarde, os teóricos dessa escola buscaram entender como outras instituições políticas e sociais, em especial aquelas associadas à organização do capital e do trabalho, podiam configurar as interações entre os indivíduos de modo a engendrar situações políticas e econômicas muito próprias de cada país (HALL; TAYLOR, 2003). Muitos desses trabalhos relacionam diferentes países, como estudos comparativos entre políticas públicas e o impacto das instituições políticas nacionais que estruturam as relações entre legisladores, interesses organizados, eleitorado, e Poder Judiciário.

Embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, raramente os teóricos dessa escola afirmam que as instituições são o único fator que influencia a vida política. Em um contexto mais amplo, eles as situam numa cadeia causal que possibilita o surgimento de espaço para outros fatores que influenciam o jogo político (GOUVEIA, 2015).

O foco, portanto, segundo Hall e Taylor (2003), são as instituições em um contexto de distribuição de poder. Os institucionalistas, ao invés de observarem cenários em que liberdade dos indivíduos de firmar contratos é analisada, eles preferem postular um mundo em que as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão, evidentemente sem desmerecer o primeiro aspecto, que é o das relações individuais, mas o foco é a concentração de poder que molda a estrutura. Além disso, “ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).

Segundo Gouveia (2015), os adeptos ao institucionalismo histórico, como o próprio nome da abordagem sinaliza, conferem especial atenção ao desenvolvimento histórico das instituições e as relações de poder que, ao longo do tempo e do processo de estruturação da máquina pública, se desenvolvem. Esses teóricos defendem que a causalidade social depende da trajetória percorrida, e rechaçam o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todos os lugares os mesmos resultados, o que corrobora a concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas características de cada contexto local, e das propriedades herdadas do passado. Esse aspecto do institucionalismo remete, guardadas as devidas diferenças e contextos epistemológicos, às *forças profundas*³ da escola francesa de Relações Internacionais.

Para os teóricos dessa escola, as *forças profundas* são elementos presentes nas estruturas que moldam o processo decisório quando visto sob uma perspectiva histórica, como um processo dinâmico. Do mesmo modo, para o institucionalismo, as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem histórica – porém em uma dinâmica contínua de transformação, mas que também sofrem diversas influências que lhes atribuem características próprias e diferenciadas, o que as diferenciam de um país para outro.

Assim, o institucionalismo histórico desenvolve uma concepção mais ampla das instituições, ao considerar a moldagem delas ao longo do tempo e ao destacar as instituições oficiais. Nesse sentido, essa teoria associa o aspecto supracitado às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais. Seus teóricos importam-se com o modo como as instituições dividem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais e defendem uma causalidade social dependente de sua trajetória histórica, segundo Gouveia (2015).

Mas como os teóricos do institucionalismo definem *instituição*? De modo geral, são

[...] os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

³ Concebida por Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle no âmbito da escola francesa de história das relações internacionais, a ideia de forças profundas diz respeito a um conjunto de casualidades sobre o qual atuam os Homens de Estado. Para um detalhamento maior desse assunto, sugerimos *Tout empire périra. Une vision théorique des relations internationales*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1981, de Duroselle, e *Histoire des relations internationales*. t. 1: Du Moyen Âge a 1789; t. 2: De 1789 a 1871; t. 3: De 1871 a 1945. Paris: Hachette, 1994, organizado por Renouvin.

Com efeito, a perspectiva institucionalista tem como base a ideia de que é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais. Os elementos que ajudam a formular hipóteses são inferidos da lógica organizacional das instituições e conforme procedimentos predeterminados por regras - que são alteradas por esses agentes em maior ou menor grau e frequência. Desse modo, os atores nesses processos são razoavelmente racionais e posicionam-se estrategicamente. Assim, caracterizam-se, dentre outros atributos, por suas preferências e capacidades.

Segundo Pilatti (2006, p. 29), “a perspectiva institucionalista orienta-se para a pesquisa dos condicionamentos organizacionais e procedimentais das dinâmicas decisórias, seus possíveis efeitos sobre a formulação e a implementação das estratégias desses atores.”

Para Hall e Taylor (2003), quatro características são marcantes no institucionalismo e ressaltam sua originalidade em termos gerais. A primeira diz respeito à visão mais ampla do escopo de análise quando trata da relação entre as instituições e o comportamento individual. Nesse caso, são consideradas algumas variáveis e não apenas uma especificidade. A segunda característica é que essa corrente teórica ressalta assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições.

Outro ponto é a tendência a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as conjunturas críticas e as consequências imprevistas. E um quarto aspecto característico do institucionalismo histórico é a mescla entre explicações da contribuição das instituições e determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outras espécies de fatores a esses processos, como as ideologias. Assim, é possível identificar que há relações diretas e indiretas nos elementos de análise considerados pelo institucionalismo na lógica das relações de poder no âmbito das organizações políticas (Quadro 2).

Quadro 2 – Principais Elementos do Institucionalismo Histórico

Institucionalismo Histórico		
Elementos Essenciais	Elementos Intervenientes ou Mutáveis	Tipo de Relação
Racionalidade	Estratégia	Direta
Organização	Regras	Indireta
Estrutura	Amplitude de Escopo	Indireta
Relação	Trajetoárias Institucionais	Direta

Indivíduo/Instituição		
Indivíduo	Assimetria de Poder	Indireta
Grupos	Ideologias	Direta

Fonte: Elaborado pelo autor.

A escolha racional, que detalharemos adiante, está diretamente relacionada com a formação de estratégias, sejam elas centrípetas (moderadas) ou centrífugas (ideológicas) (CONTRERA, 2017), ao ponderar ganhos e eventuais perdas no processo de tomada de decisão. Ainda que, posteriormente, o institucionalismo, mais especificamente o neoinstitucionalismo, tenha considerado outros fatores intervenientes à racionalidade no processo de decisão, como aspectos sociológicos e psicológicos, a escolha racional mantém o foco da explicação de determinadas decisões políticas em opções de ganho de poder e nos aspectos a ele relacionados.

As regras de uma organização têm relação direta com a estrutura político-jurídica de determinada instituição. São com base nas regras do jogo que atuam os atores, não apenas quando das escolhas à mesa, mas também na construção dos elementos que caracterizam as bases, as competências e o alcance das instituições. Tais regras, ao mesmo tempo em que limitam ou ampliam a atuação dos agentes, são também moldadas por esses mesmos atores políticos. Em face dessa flexibilidade, - nem sempre tão flexível, a depender da arena política em questão - a relação entre regras e organização é tida como indireta. Um exemplo disso é a alteração do texto constitucional brasileiro de 1988 por meio de emendas. Nesse caso, o procedimento e o quórum de votação são bem mais rígidos⁴.

A relação entre instituição e história é outro aspecto marcante na análise institucionalista. Observar como se configuraram as relações de poder ao longo do tempo e como foram moldadas as regras durante esses processos é fundamental para se compreender a lógica política do ponto de vista da atuação moderada ou ideológica, e os mecanismos de concentração de poder no âmbito dessa dinâmica institucional. Por isso, instituição e trajetória estão diretamente relacionadas no institucionalismo, como visto no quadro 2.

A assimetria de poder e o indivíduo, por sua vez, estão indiretamente relacionados no contexto do institucionalismo porque há outras variáveis por trás do comportamento do agente político que ajudam a explicar sua opção por X ao invés de Y. Além disso, a própria configuração da estrutura das instituições oficiais favorece tal assimetria que, em simbiose

⁴ Detalharemos regras procedimentais sobre atos legislativos no Brasil e nos EUA ao longo das próximas seções.

com as regras do jogo, é mais um elemento a ser considerado quando da escolha racional do congressista.

Já os grupos e as ideologias assumem relação direta na concepção institucionalista de poder. Partidos políticos são, naturalmente, orientados por ideologias dentro do espectro político. Embora haja decisões monocráticas do ponto de vista parlamentar, grande parte dos posicionamentos dos partidos tem por base posturas centrífugas. Em alguns casos, inclusive, o partido pode punir seu correligionário caso vote em dissonância com o posicionamento geral da sigla em determinada matéria, o que pode resultar em expulsão do parlamentar. A legitimidade e a legalidade desse ato têm sido objeto de debate recente no Brasil (2019).

2.2 O institucionalismo da escolha racional

Paralelamente ao institucionalismo histórico desenvolveu-se o chamado institucionalismo da escolha racional. Essa corrente surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos EUA (HALL; TAYLOR, 2003). Um de seus principais pontos de observação resulta em um paradoxo significativo. Lembram Hall e Taylor (2003) que se os postulados clássicos da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam constantemente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. As decisões do Congresso estadunidense são, no entanto, de notável estabilidade.

No final dos anos de 1970, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada. Eles buscaram uma resposta pelo lado das instituições, segundo Hall e Taylor (2003). Muitos afirmaram que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturavam as escolhas. Além disso, também consideraram como outro fator as informações de que dispõem seus membros. Nesse sentido, explica Milner (1997, p. 14) que a chave para se entender o fazer político é perceber como o jogo entre os atores domésticos acontece. “Este jogo depende de três variáveis: as diferenças entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição doméstica de informação, e a natureza das instituições políticas domésticas”.

Nesse processo, algumas das regras permitem fixar a pauta de modo a limitar o surgimento de decisões submetidas ao voto dos representantes. Outras atribuem a

responsabilidade das questões principais a comissões organizadas, de modo a servir aos interesses eleitorais dos membros do Congresso, ou produzem mecanismos de adoção de leis que facilitam a negociação entre parlamentares. No conjunto, a explicação vinha do fato de que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, para propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo, assim, a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições, como são moldadas, acabam por resolver grande parte dos problemas enfrentados pelos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003). Nesse sentido, as variáveis explicativas para determinadas escolhas racionais bebiam da mesma fonte de análise do institucionalismo histórico, isto é, estrutura e procedimentos, mais ou menos flexíveis ao longo do tempo, que dão margem à atuação legislativa para formar consensos.

Desse modo, formulado entre as décadas de 1950 e 1960, o institucionalismo da escolha racional analisa o comportamento dos indivíduos a partir de métodos empíricos (SCHEEFFER, 2013), sendo parte fundamental das Ciências Humanas. Ademais, é também referência forte para a abordagem Realista nas Relações Internacionais. De origem comportamentalista como visto, a escolha racional tem como premissa fundamental a ideia de que o comportamento do indivíduo sempre vai buscar maximizar seus ganhos individuais. Os custos da decisão são dados externos ao indivíduo, o que significa que não é da proposta racionalista analisar as motivações psicológicas internas do indivíduo. Os indivíduos racionais, na tentativa de ampliar ao máximo os ganhos, tendem a atuar por meio de suas escolhas, segundo um conjunto de regras sociais, formais e informais, que visam estruturar parâmetros de atuação.

Consequentemente, ações e escolhas não estão apartadas de regras, o que implica amplitudes variáveis de liberdade. “Nesse contexto, a teoria da escolha racional trabalha com a condição inexorável de que o indivíduo tem a capacidade de fazer associações entre os meios, disponíveis e conhecidos, e os fins que almeja.” (CAMPOS; BORSANI; AZEVEDO, 2016, p. 101). E, de forma geral, a principal premissa é que, dadas certas preferências estáveis e imutáveis e sob determinados constrangimentos, o indivíduo escolherá a opção que lhe trouxer o melhor resultado, por meio da análise custo/benefício.

No entanto, décadas mais recentes têm trazido estudos sobre cultura política que passaram a incorporar aspectos psicológicos nas análises acerca da tomada de decisão individual (REZENDE, 2013), o que não se confunde com a corrente clássica da escolha racional, que, como vimos, não considera fatores internos aos indivíduos. A interpretação psicológica tradicional é que os agentes têm estados mentais, baseados em crenças e desejos, e escolhem as melhores ações que estejam em conformidade com esses elementos endógenos.

Os desejos são considerados de alguma forma como dados ou definindo previamente às ações dos indivíduos (FEREJOHN; PASQUINO, 2000).

Com efeito, o institucionalismo da escolha racional tem ajudado a explicar a lógica da dinâmica política nos EUA e em análises de política comparada (FEREJOHN; PASQUINO, 2000), mas ainda é incipiente o campo de estudos sobre atuação congressual em política externa, embora tenha ganhado significativo fôlego nos últimos anos com o surgimento de uma literatura de qualidade sobre o assunto.

Ao considerar aspectos psicológicos nas decisões, Ferejohn e Pasquino oferecem como possível definição de escolha racional

[...] um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos. Atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças. Colocado de outra forma, a racionalidade requer que crenças, desejos e ações se relacionem de uma forma particular. Nesse sentido, a racionalidade é uma condição de consistência que sustenta que essa relação seja válida para todas as crenças, desejos e ações. (FEREJOHN; PASQUINO, 2000, p. 7).

Como todas as escolas desse gênero, o institucionalismo da escolha racional abriga um considerável número de debates internos e variantes entre uma análise e outra. Entretanto, a busca de pontos comuns revela quatro propriedades ligadas a esse enfoque que são comuns à maioria das análises (HALL; TAYLOR, 2003).

Um primeiro aspecto reside no fato de que os teóricos dessa corrente empregam uma série característica de pressupostos comportamentais. De modo geral, postulam que os atores compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos - conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade, isto é, de que seus mandatos são transitórios - e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência em um alto grau de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos (HALL; TAYLOR, 2003).

Em segundo lugar, os teóricos da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, resultantes de situações em que os indivíduos atuam para maximizar a satisfação de suas próprias preferências, e o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade - no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado mais satisfatório a um dos interessados sem que qualquer outro saísse prejudicado. Em geral, tais dilemas acontecem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano

coletivo. Entre os exemplos clássicos estão o *dilema do prisioneiro* e a *tragédia dos bens comuns*⁵, como mencionam Hall e Taylor (2003).

Um terceiro ponto enfatizado por Hall e Taylor (2003) é que os teóricos da escolha racional dão destaque ao papel das interações estratégicas na determinação das situações políticas. A institucionalidade é palco e recebe a ação do comportamento específico de um agente político, determinação que não resulta de forças históricas impessoais, mas de um cálculo estratégico, consciente. Esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator em relação ao provável comportamento dos outros atores. Existe aqui, pois, um fator a mais nos cálculos políticos, a expectativa.

Com efeito, as instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações e mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no que tange ao comportamento dos outros atores, ao mesmo tempo em que propiciam a eles o que Hall e Taylor (2003) chamam de “ganhos de troca”, que os incentivará a se direcionarem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque “calculador” clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual.⁶

Um quarto aspecto também marcante do institucionalismo da escolha racional, segundo Hall e Taylor (2003), é que os teóricos dessa escola desenvolveram um enfoque que lhe é próprio quanto à explicação da origem das instituições. Inicialmente, eles adotam a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição. Na sequência, explicam a existência da instituição com referência ao valor assumido por suas funções diante dos atores influenciados por essa mesma instituição. Tal formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que a literatura especializada conceitua como um ganho obtido pela cooperação.

Desse modo, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. “Se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206). É claro que essa influência depende da construção de novas regras e da mudança das já existentes, o que é algo inserido no âmbito de um processo mais ou menos lento, a depender do caso, como já mencionado no exemplo da Constituição brasileira de

⁵ Trataremos sobre teoria dos jogos na sequência.

⁶ Os dois principais enfoques neoinstitucionalistas, que são os aspectos *calculador* e *cultural*, serão detalhados a seguir (subseção 2.3).

1988. Vale lembrar que existem várias outras normas e procedimentos infraconstitucionais mais fáceis de serem modificados.

Tais mecanismos oferecidos pela teoria da escolha racional possibilitam a concretização dos objetivos de um maior número de atores, quando se trata de reeleição por exemplo. A partir dessas finalidades que compõem o sistema, os indivíduos, por serem racionais e, portanto, capazes de pensar e agir de forma direcionada, buscam associar ganhos ótimos a estratégias de comportamento orientadas a partir dos contextos nos quais estão inseridos. Dessa forma, conhecer as premissas da escolha racional é bastante importante para a compreensão do funcionamento dos modernos sistemas democráticos, porquanto as normas formais e informais que caracterizam o contexto de atuação dos indivíduos servem, basicamente, como parâmetros a serem superados por eles por meio da adequação das estratégias ao sistema de regras e recompensas, com o objetivo fundamental de alcançar resultados (GOUVEIA, 2015).

A partir da vertente da escolha racional é possível investigar inúmeros aspectos da lógica política nas arenas decisórias, como as relações entre Executivo e Legislativo, a construção de pautas legislativas, a imposição de agendas do Executivo, o papel dos grupos de pressão, a consolidação de regras informais no Congresso, o perfil parlamentar durante as votações, as motivações individuais ou partidárias no comportamento parlamentar, dentre outros tantos temas (GOUVEIA, 2015).

A escolha racional, entretanto, apresenta algumas limitações. A principal delas, segundo Gouveia (2015), é conceituar o que seriam as informações importantes que levariam os atores a diminuir os riscos em suas transações. Nesse sentido, os teóricos assumiram que as pessoas têm informações perfeitas sobre os efeitos de suas ações, o que, no plano prático, nem sempre ocorre, pois acontece de os atores terem acesso a informações insuficientes para interferir com segurança, em um conjunto particular de ações e possíveis resultados.

No contexto norte-americano, ao considerar os elementos de decisão, observou-se que os partidos, muitas vezes, influenciam menos os legisladores do que os grupos de pressão ou o posicionamento das comissões. Na arena eleitoral, prevalecem os candidatos, do ponto de vista individual. Eles tomam muitas das decisões sobre sua campanha, pois são eles que comandam as organizações mais poderosas, e que angariam mais financiamento para suas campanhas, evidentemente por meio dos partidos também. Já na arena legislativa, prevalecem as comissões específicas, segundo Cox e McCubbins (1993). A escolha racional está, portanto, inserida em um contexto teórico sobre modelos de análises de formulação e condução da política, como lembra Mayer (Quadro 3).

Quadro 3 – Modos de Política

Nível de Análise	Escolha Racional	Processo Institucional	Resposta Simbólica
Internacional	Realismo	Teoria sobre Regime	Comunidades Epistêmicas
Doméstico (Grupo)	Economia Política	Comportamento Organizacional	Antropologia Cultural
Individual	Escolha Pública e Economia Institucional	Psicologia Cognitiva	Construtivismo, Interação simbólica

Fonte: MAYER, 1998, p. 13.

A escolha racional é comumente associada a estudos internacionais porque a construção da política externa, que é uma política pública, também se faz por escolhas, seja no âmbito do jogo doméstico, como visto, seja na barganha internacional. Em ambas as arenas, os atores têm preferências e interesses, e consideram alternativas ao tentarem prever possíveis consequências de suas escolhas. As teorias clássicas sobre a escolha racional, segundo Mayer (1998), pressupõem completo acesso à informação e uma habilidade perfeita do parlamentar de processar essa informação. Correntes mais flexíveis da escolha racional, como mencionado, permitem a ideia de informação incompleta entre os jogadores e alguma falha no processamento dessa informação. Todos, no entanto, entendem a maximização dos ganhos no comportamento como o cerne ontológico dessa escola de pensamento.

No plano externo, o realismo também entende o ator Estado nacional como racional. Exemplo clássico de modelo que relaciona decisões internas com barganha internacional são os Jogos de Dois Níveis de Robert D. Putnam (1998). Segundo esse autor, tal modelo, especialmente com relação ao nível II, que trata das discussões dos grupos domésticos para ratificar os acordos internacionais, oferece mais um ferramental analítico na compreensão dos elementos e arranjos que condicionam as decisões em política externa. Essa proposta analítica ressalta a influência dos condicionamentos domésticos na política externa, o que abarcaria, ainda, os cálculos estratégicos e as tomadas de decisões dos representantes no poder.

A título de exemplo, no caso do NAFTA, um dos objetos de estudo desta tese, quando observado unicamente pelas lentes da escolha racional, segundo Mayer (1998, p. 18-19),

[...] poderia ser visto como um jogo entre três nações, cada uma buscando maximizar seus interesses nacionais; a interação entre três jogos domésticos entre grupos no interior do Canadá, do México e dos Estados Unidos; ou um jogo entre indivíduos-chave situados em lugares específicos do processo político. Modelos de escolha racional [...] não podem ser confinados a um só nível de análise. O NAFTA pode também ser proveitosamente visto como um jogo de dois níveis no qual grupos domésticos barganham em um nível para determinarem estratégias nacionais no próximo nível ou como um extraordinário processo complexo de multiníveis em que indivíduos, situados nos grupos de interesse, organizações de negócios, agências governamentais, ou no público em geral, interagem para determinarem as posições de grupos nas barganhas entre os grupos (ou de legisladores na barganha congressual), que, por sua vez, determinam o posicionamento na barganha internacional. (MAYER, 1998, p. 18-19, tradução nossa).

Com efeito, há vários elementos possíveis para análise das relações interno-internacional, sobretudo com foco no processo decisório, e algumas possibilidades de lentes dentro do recorte Congresso e política externa. De forma mais ampla, além das teorias próprias de análise de política externa, é possível vislumbrar outras possibilidades auxiliares na compreensão da formação e da condução do jogo político dentro dos mecanismos sociais, como mostra o quadro 4:

Quadro 4 – Uma Taxonomia de Teorias sobre Mecanismos Sociais

	Agente para Agente	Estrutura para Agente	Agente para Estrutura	Estrutura para Estrutura
Legitimidade: Cosntrutivismo, Lógica de Adequação	Estimulação Socialização Enquadramento	Cultura como capacitador e agente de restrição	Norma Empreendedores Enquadramento	Não intencional Evolução das Normas Sociais
Poder Material	Hegemônico	Recursos como	Revolução	Poder
(Neo) realism: Lógica de consequências	Socialização Principal agente Teoria	Capacitador e Agente que Restringe	—	Teoria da Transição
Eficiência Funcional	Concorrência Difusão	Seleção Evolutiva	Competição Funcional	Perigo Moral
Neoliberalismo, Lógica de consequências	—	—	Inovação	Seleção Adversa
Níveis de	Individual,	Economia	Individual,	Sistema para

Análises	Relacional	Sistêmica	Social	Sistema
Campos de Estudo	Cognitivo e Psicologia Social	Sociologia Psicologia Social	Economia Sociologia Psicologia Social	Economia Sociologia

Fonte: BERG-SCHLOSSER, 2012, p. 224.

Como é possível observar, embora nossa investigação se concentre nos elementos de política doméstica na construção de posicionamentos externos, bem como da ratificação de dois acordos internacionais, MERCOSUL e NAFTA, há diversas possibilidades de se enxergar o objeto nas Ciências Sociais. Como mostra o quadro 4, existem lógicas mais centradas no indivíduo. Outras, cujo foco é sistêmico. Aquelas que se amparam no Construtivismo, e outras tantas que consideram a realidade da distribuição de poder como o fator-chave de explicação dos fenômenos internacionais. Para além da dicotomia política interna/política externa, porquanto consideramos que essa é a continuidade daquela, isto é, facetas de um mesmo processo, é relevante discutir até que ponto a política externa é um fenômeno caracterizado pela racionalidade e coerência decisória, como lembra Mendes (2014).

Essa dinâmica, como observamos, tem sido analisada de modo multidisciplinar, amparada nos modelos de decisão racional. “Na sua origem, esses modelos refletiam a visão da teoria econômica clássica, segundo a qual as escolhas dos indivíduos obedecem ao princípio da maximização racional da utilidade.” (MENDES, 2014, p. 18-19). A partir dessa concepção, tais modelos tentaram explicitar as etapas percorridas pelo decisor durante o processo de decisão e perceber as razões que o levaram a definir a sua escolha final.

De acordo com o modelo racional (MENDES, 2014), quando surge um problema que requer uma resposta, o decisor, inicialmente, elabora um conjunto de soluções plausíveis. Após isso, o decisor considera a utilidade de cada uma dessas soluções. Em seguida, passa a ordená-las segundo a sua percepção de maximização da eficácia. Finalmente, a sua decisão recai na solução que o decisor entende como aquela que melhor amplia suas expectativas de benefícios e que, simultaneamente, minimize as expectativas de prejuízos. Dessa forma, aparentemente, a decisão humana é caracterizada por um processo racional de escolha. O ator decidiria racionalmente de acordo com o princípio da otimização de ganhos. “A opção mais

racional seria aquela que iria maximizar as expectativas de utilidade do decisor.” (MENDES, 2014, p. 18-19).

Outro método de observação a ser considerado é a teoria dos jogos, também de origem econômica. Segundo essa corrente, o equilíbrio acontece quando dois ou mais agentes tomam decisões referentes à transformação do estado das coisas. Pelo pensamento econômico clássico – adotado de forma análoga na Ciência Política -, o equilíbrio é atingido e maximizado quando cada agente faz aquilo que é melhor para si. O melhor equilíbrio ocorre, dessa forma, com a máxima competição.

Pelo chamado equilíbrio de John Nash, a cooperação maximiza o bem-estar, por meio de relações estratégicas. Já a máxima competição tende a monopolizar os ganhos nas mãos de alguns e a enfraquecer outros *players* no jogo, o que é conhecido como Ótimo de Pareto. Nesse caso, seria melhorar os ganhos de um dos jogadores sem que o outro perdesse tanto. Mas há a Melhoria de Pareto nesses jogos. Ela ocorre quando um dos jogadores melhora seus ganhos sem necessariamente prejudicar o outro competidor ao máximo. Nessa lógica, eles convergem para o ponto de equilíbrio, o Ótimo de Pareto.

Já no equilíbrio de Nash, a melhor estratégia não é o ator fazer o melhor para si, mas, sim, fazer o melhor em função do que os outros jogadores farão. Dessa forma, as relações políticas podem ser vistas como um jogo de tabuleiro, em que ações são tomadas, dentro de regras estruturadas pelos próprios agentes, de modo repetitivo e lógico. Por meio dessa lógica e dessa repetição, alguns estudos tentam prever possíveis atitudes dos jogadores para entender a ação dos outros atores nessa arena. No caso do equilíbrio de Nash, é o ganho ótimo possível, e não necessariamente máximo como às vezes ocorre em Pareto. Um exemplo do equilíbrio de Nash é a Guerra Fria, em que cada ator buscou uma estratégia a ser adotada a depender de como o outro agente se posicionava.

O jogo possui perfil, estratégia e *payoff*, e tem por finalidade, na arena política estabelecida, a vitória na aprovação de acordos. Na arena eleitoral, vencer a eleição presidencial e formar maioria no Congresso. O perfil é o conjunto de reações que podem levar a resultados plenos, com maiores ou menores ganhos. Em algumas situações, o equilíbrio perfeito é o ganho máximo. Para a teoria dos jogos, nem sempre esse ganho máximo traz o equilíbrio perfeito, porque, muitas vezes, é preciso antever a ação do opositor para, então, optar por alguma estratégia mais cautelosa. É o melhor a se fazer em função do que o outro fará. Isso implica não apenas maximizar ganhos, mas também minimizar perdas. O perfil é, portanto, o conjunto de regras e de decisões possíveis em um dado jogo.

Já as estratégias, segundo a teoria dos jogos, são decisões orientadas dos agentes que podem conduzir a resultados plenos, com maiores ou menores ganhos como visto. São, desse modo, a melhor decisão ou a decisão possível dentro do contexto do jogo, daquele perfil. Já o *payoff* diz respeito ao volume de ganhos obtidos a partir do perfil do jogo e das estratégias adotadas. Dessa forma, nunca se joga sozinho. Não se faz o que é melhor para si sem considerar o perfil e a estratégia que resultarão em um *payoff*.

Tecnicamente, jogos em múltiplas arenas, como é o caso do Legislativo, são jogos com *payoffs* variáveis. Nesse caso, o jogo acontece na arena principal, e as variações de *payoffs* nessa arena são determinadas pelos eventos de uma ou mais arenas. A natureza do jogo final muda, a depender da amplitude desses *payoffs*, da possibilidade de os jogadores se comunicarem ou não entre si, e da repetição ou não do jogo ao longo do tempo. “A mudança institucional é apresentada como um problema de maximização intertemporal, em que surgem complicações porque eventos futuros não podem ser claramente antecipados.” (TSEBELIS, 1998, p. 25).

Na presença de informação adequada, se os atores não escolhem o que parece ser a estratégia ótima é porque estão envolvidos em jogos ocultos, que Tsebelis (1998, p. 25) classifica como sendo “jogos em múltiplas arenas ou projeto institucional⁷”. Segundo ele, jogos em múltiplas arenas resultam em *payoffs* variáveis. Nesses casos, os elementos do contexto determinam os *payoffs* e são influenciados por eles. “O *payoff* do jogo na arena principal varia de acordo com a situação prevalente nos outros jogos, e os atores maximizam suas ações quando levam em conta esses *payoffs* variáveis.” (TSEBELIS, 1998, p. 25).

Para Arnold (1990), no contexto desse jogo, as decisões do Congresso dependem de quatro fatores principais, que são: quais propostas os líderes da coalizão apresentam; quais estratégias os defensores e opositores empregam; quais ações os cidadãos atentos e desatentos permitirão; e quais são as preferências dos jogadores, como observado também por Milner (1997). Segundo Arnold (1990), os legisladores são parcialmente manipulados pelas decisões dos líderes da coalizão e dos líderes da oposição. Com isso, os parlamentares são, em certa medida, constrangidos pela antecipação das ações dos cidadãos nas próximas eleições, e estão parcialmente atuando como agentes livres que podem gerenciar o grau em que são manipulados de cima para baixo. Em alguns casos, a existência desses quatro fatores leva a uma certa imprevisibilidade na ação do Congresso.

⁷ A expressão *projeto institucional* diz respeito à inovação política referente às regras do jogo, segundo Tsebelis (1998, p. 25).

2.3 O neoinstitucionalismo e os estudos legislativos

Segundo Hall e Taylor (2003), uma questão fundamental para qualquer análise institucional reside no fato de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, haja vista que é, em última instância, por intermédio das ações dos indivíduos, que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. De modo geral, os neoinstitucionalistas fornecem dois tipos de resposta a essa questão, que são a *perspectiva calculadora* e a *perspectiva cultural*. “Cada uma delas responde de modo ligeiramente diferente a três questões básicas: como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm?” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Para compreender esses processos, os partidários da *perspectiva calculadora* enfatizam os aspectos comportamentais tidos como instrumentais e orientados por um cálculo estratégico. Eles entendem “[...] que os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197). Com efeito, os neoinstitucionalistas examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem o benefício máximo. Desse modo, os objetivos ou preferências dos atores são definidos de maneira exógena à análise institucional. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

As instituições, na perspectiva calculadora, afetam os comportamentos ao oferecerem aos indivíduos que atuam no processo uma certeza relativamente concreta do comportamento presente e futuro dos outros atores. Tal formulação expressa com clareza o papel central reservado à interação estratégica nessas análises. Mais precisamente, as instituições podem fornecer informações relativas ao comportamento dos outros *players*, aos mecanismos de aplicação de acordos, às penalidades em caso de descumprimentos, dentre outros elementos que ajudam o opositor a enxergar possibilidades, inclusive considerando comportamentos pretéritos dos outros adversários.

O ponto central, contudo, é como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos quando esses consideram as respostas dos outros atores às suas ações futuras, ou seja, no campo das expectativas, afirmam Hall e Taylor (2003). Seria a tentativa de antever as ações de seus homólogos quando ainda se pensa sobre suas próprias ações no tabuleiro, no contexto dos cálculos estratégicos.

Já a *perspectiva cultural* aborda essas questões a partir de um outro ângulo. Para essa linha de pensamento, o comportamento dos indivíduos nunca é inteiramente estratégico, mas resultante das influências do contexto em que estão inseridos. O que significa que, embora

essa linha de análise reconheça que o comportamento humano é racional e orientado para determinados fins, os indivíduos recorrem, com frequência, a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingirem seus objetivos. Essa concepção teórica tende a considerar os indivíduos predominantemente em busca da satisfação e menos procurando otimizar meios para maximizar ganhos. Assim, a perspectiva cultural destaca que a escolha de uma linha de ação depende mais da interpretação de uma situação do que de um cálculo puramente utilitário. (HALL; TAYLOR, 2003).

É interessante notar que esses dois enfoques fornecem explicações diferentes do fato de que os modelos normalizados de comportamento associados às instituições exibem clara continuidade ao longo do tempo. “A *perspectiva calculadora* sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash.” (HALL; TAYLOR, 2003, 198). Desse modo, os indivíduos adotam esses comportamentos porque perderiam mais ao evitá-los. Explicam Hall e Taylor (2003, p. 198-199) que

[...] quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta. Por seu lado, a perspectiva cultural, explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual. Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.

Em seus estudos sobre Legislativos, e particularmente acerca das comissões, o neoinstitucionalismo produziu três segmentos interpretativos, tendo por linha mestra comum o peso conferido à estrutura institucional nas estratégias adotadas pelos parlamentares (LIMONGI, 1994). Tais linhas interpretativas são: *distributiva*, *informativa*, e *partidária*. A composição das comissões, segundo a ótica distributiva, ocorre por meio da autosseleção. Os políticos escolhem as comissões que possuem temáticas correlatas às demandas de suas bases. Para a linha informativa, o que estaria em jogo não seria, necessariamente, corresponder diretamente ao eleitorado, mas, sim, a análise específica de cada projeto e de seu impacto geral (MULLER, 2009). Dessa forma, “[...]” o critério de recrutamento para as comissões

seria determinado pela regra de *seniority*⁸, possibilitando a especialização dos MPs [membros do parlamento]” (MULLER, 2009).

Assim como para a perspectiva distributivista, para a informacional o sistema de comissões é o eixo estruturador da atividade legislativa. As comissões são entendidas em conformidade com as análises históricas de sua evolução, com os recursos da Casa para, na divisão das atribuições, obter maior especialização de seus membros. “No entanto, a especialização só será benéfica para o conjunto se os membros da comissão forem induzidos a partilhar seus conhecimentos com o plenário e não forem capazes de garantir para si ganhos de cunho distributivista.” (LIMONGI, 1994, p. 22).

Para autores identificados com a corrente distributiva, congressistas guiados pela lógica eleitoral estarão interessados, quase que exclusivamente, em aprovar políticas de cunho clientelista, paroquial. Do ponto de vista institucional, a questão está em saber como isso é possível. Como se verá, para esse argumento as instituições desempenham papel central, possibilitando que os congressistas sejam capazes de atender interesses de suas regiões de origem. (LIMONGI, 1994, p.4). A linha partidária, por sua vez, atribui aos partidos, por intermédio de seus líderes, o papel de intermediar os conflitos coletivos (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 85). A interpretação partidária cunhada por Cox e McCubbins explicita que o poder de agenda dado aos líderes se constitui em um dos instrumentos por meio dos quais é possível assegurar a governança daquele determinado partido sobre suas bancadas, o que limita os espaços para condutas individualistas. Muller (2009) ressalta os principais pontos das três linhas neoinstitucionalistas (Quadro 5).

Quadro 5 - Papel das Comissões Segundo o Neoinstitucionalismo

Linhas Neoinstitucionalistas	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das comissões	Prover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Autosseleção	<i>Seniority</i>	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

Fonte: MULLER, 2009.

⁸ Escolher para compor ou recompor determinada comissão aqueles parlamentares que há mais tempo estão naquela comissão – nesse caso continuariam nela - ou que há mais tempo tratam daquele determinado assunto nos debates da Casa.

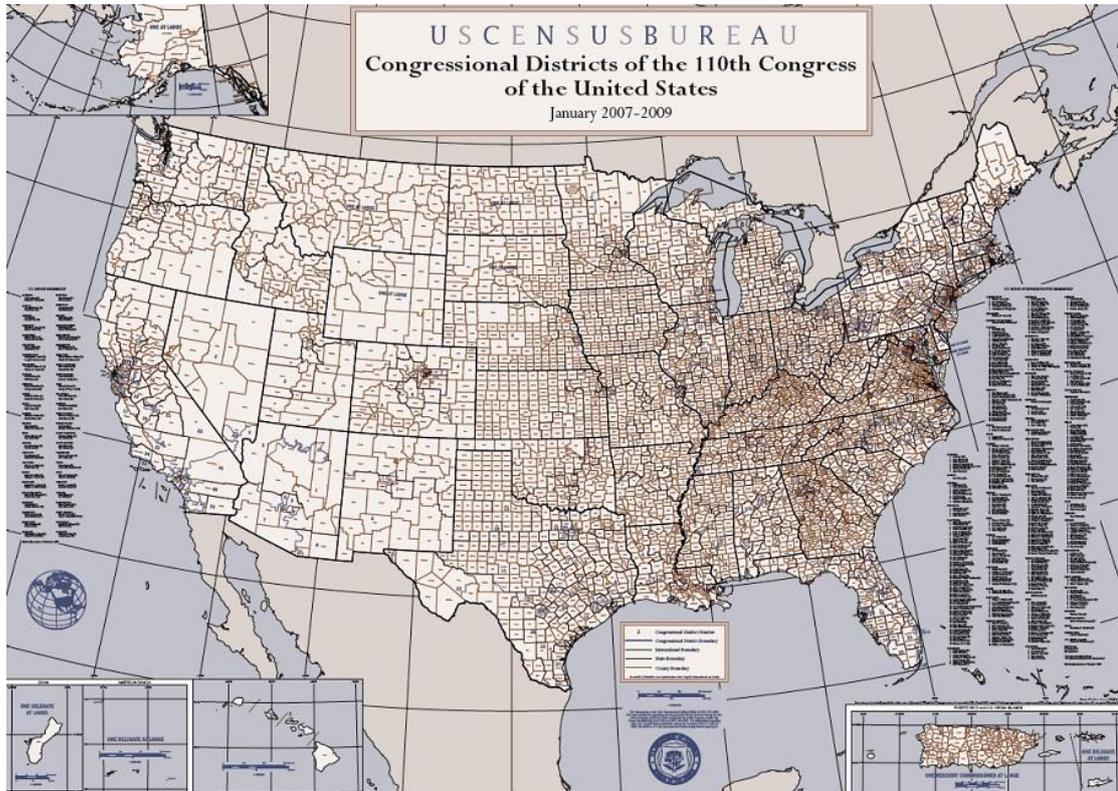
Desse modo, é possível notar, como afirma Muller (2009), que “[...] as sucessivas reeleições de determinado parlamentar, associadas à sua permanência em uma única comissão, elevariam de tal forma seu grau de especialização, que o partido seria constringido a não substituí-lo [...]”. Pela ótica partidária, as decisões e principais diretrizes de um partido, naquela determinada Comissão, estariam centralizadas na figura do líder partidário, o que garantiria a consecução das metas gerais daquele partido, diferentemente dos segmentos interpretativos distributivo e informacional, em que o posicionamento individual tem peso correlato ao do líder partidário dentro da Comissão (COX; MCCUBBINS, 1993).

A metodologia de análise do legislativo proposta pelo neoinstitucionalismo parte da premissa de que as estratégias geradas dentro dele são determinadas por sua organização interna. [...] Contudo, os fatores externos aos legislativos que podem influenciar o comportamento dos MPs somente serão compreendidos ampliando-se o escopo da análise, a fim de que sejam agregados os diferentes elementos dos contextos políticos e institucionais, ou seja, o conjunto de regras e instituições que balizam o jogo político [...] Quais fatores externos poderiam influenciar o comportamento dos MPs e dos partidos? Com certeza a busca da reeleição pode ser vista como o principal fator que induz os MPs a agirem com vistas a alcançar determinado fim, o que significa, portanto, uma ação dotada de racionalidade. Também é plausível a hipótese de que tal racionalidade não se manifeste de forma totalmente livre de barreiras e condicionamentos. Ao contrário, as regras institucionais, e no caso dos legislativos seus modelos organizativos, representam importantes "freios" capazes de conter ímpetus otimizadores mais extremados. Contudo, a maneira como os atores formulam suas estratégias pode assumir contornos diferenciados sob um mesmo modelo organizativo, nem sempre visíveis numa primeira observação. (MULLER, 2009).

Para Limongi (1994), congressistas, como qualquer indivíduo, têm seus interesses particulares, e pautam suas decisões com base nesses interesses. Ao decidirem sobre as políticas a serem adotadas, não consideram o bem comum ou qualquer outro valor elevado o único norte nessas decisões. Os parlamentares podem até serem orientados por algum senso moral, mas o principal objetivo é maximizar a utilidade de suas decisões, com o objetivo de, dentre outros aspectos e em última análise, conseguirem a reeleição. “O congressista terá que se reeleger para poder perseguir este objetivo.

Logo, políticos preferirão sempre aquelas políticas que afetam mais diretamente, e de forma positiva é lógico, as suas chances de reeleição” (LIMONGI, 1994, p. 5). Com efeito, os interesses paroquiais são elementos fundamentais na observação do posicionamento político. No caso dos EUA, os distritos são a base para as eleições congressuais (Câmara baixa). O país possui 435 distritos (Figura 1). Essa representação é proporcional ao número de distritos da Federação. A Califórnia, por exemplo, que é o estado norte-americano mais populoso, possui 53 distritos. Nesse caso, ele tem o maior número de representantes na Câmara. Estados com baixa população, como Montana e Vermont, possuem apenas um distrito.

Figura 1 - Divisão dos 435 distritos congressuais dos Estados Unidos



Fonte: U.S. Census Bureau, 2007-2009.

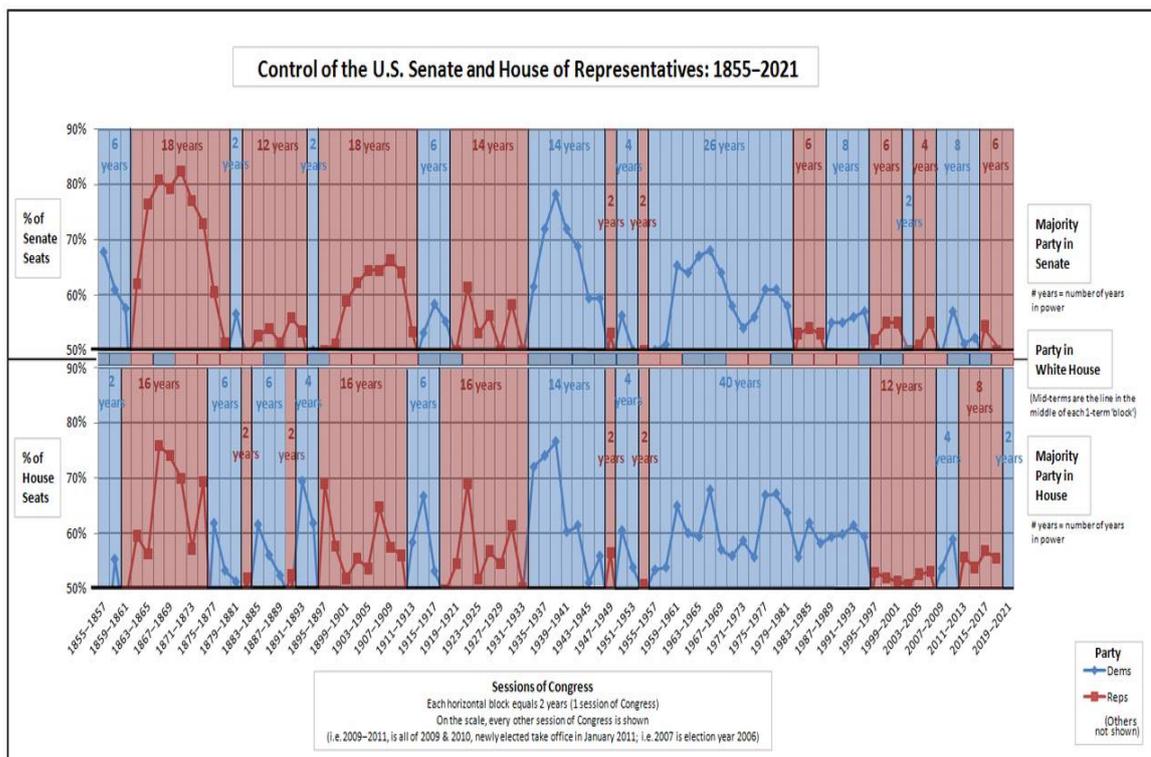
Nesse sistema, o candidato que angariar o maior número de votos naquele determinado distrito é eleito, não sendo necessário obter a maioria absoluta desses votos. Diferentemente do Brasil, em que os votos podem ir para o partido ou coligações, no caso estadunidense, eles são direcionados apenas para o político eleito, sem distribuição excedente. Outra especificidade do sistema eleitoral nos EUA é que são realizadas eleições primárias distritais que determinam quais candidatos irão disputar as eleições gerais. Em todos os níveis de eleições, o voto é facultativo (NUNES, 2018).

Na maior parte dos Estados, os eleitores têm de escolher entre candidatos do partido de sua preferência – republicanos ou democratas. Já nos estados de Nebraska, Washington e Califórnia, o voto independe de partido. Sendo possível, pois, que as eleições gerais sejam entre dois candidatos do mesmo partido (NUNES, 2018). Após a definição dos eleitos nas primárias, o resultado, muitas vezes, já pode ser previsto com algum grau de certeza, porque o voto distrital e o sistema bipartidário não promovem a troca de poder entre partidos no nível do distrito. Dessa forma, a principal disputa para os candidatos ocorre dentro do próprio partido, o que resulta em um debate mais longo e mais refinado entre candidatos, porque as

propostas no âmbito de um mesmo partido são, em geral, mais parecidas entre si do que entre dois partidos diferentes (NUNES, 2018).

Tradicionalmente, nas eleições gerais legislativas, o partido do presidente perde cadeiras no Congresso. Isso ocorre porque quem costuma votar são eleitores insatisfeitos com o governo. Depois de dois anos de mandato, diante de um menor apoio do Congresso, a maioria dos presidentes passa a enfrentar dificuldades para dar prosseguimento aos seus projetos. Lembra Nunes (2018) que durante os governos de Bill Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009), e Barack Obama (2009-2017), essas eleições representaram a perda da maioria de pelo menos uma das Câmaras, o que resultou em um ritmo menos acentuado de consensos sobre as matérias em pauta. Em casos extremos, quando não houve acordo sobre legislação, foram convocadas paralísias do governo por diversos dias. Isso aconteceu, em sua maioria, em decorrência de desacordos em relação ao orçamento federal. No caso do democrata Bill Clinton, eleito em 1992, a maioria nas duas Casas permitiu a aprovação de diversos acordos de comércio, entre eles o que criou o NAFTA, como analisaremos de forma detalhada na seção 5. Um histórico da alternância entre maiorias democratas e republicanas no Congresso e qual partido ocupou a Casa Branca pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Controle do Senado e da Câmara dos EUA: 1855-2021



Fonte: HOUSTON, 2019.

O gráfico traz duas importantes informações: o índice de governabilidade ao longo do tempo, com base nos embates entre oposição e situação no Congresso e a relação desse com o presidente em exercício entre 1855 a 2021. É possível notar que há, em termos gerais, uma certa simetria entre maiorias nas duas Casas. Por diversas vezes, quando o partido republicano predominou na Câmara, ele também foi maioria no Senado e coincidiu com o partido daquele que ocupava a Casa Branca, o que implica maiores chances de ratificação dos acordos. Embora o partido republicano tenha predominado no Capitólio ao longo do tempo (vermelho), os democratas tiveram um longo período de hegemonia na Câmara dos Representantes entre 1955 e 1997 (azul).

Já no caso brasileiro, o Congresso representa o Poder Legislativo no âmbito da União. A representação na Câmara dos Deputados é proporcional à população de cada estado. Desse modo, quanto maior o número de habitantes em determinado estado, maior sua representação na Câmara. No total, são 513 deputados, eleitos de forma direta a cada quatro anos. O Senado, por sua vez, representa os estados da Federação. Cada estado e o distrito federal elegem três senadores, num total de 81, para mandatos de oito anos. Em cada eleição, são escolhidos um terço dos senadores, e, na subsequente, os outros dois terços.

O sistema eleitoral brasileiro é caracterizado, na verdade, pela adoção de dois sistemas para a composição dos cargos do Executivo e do Legislativo nos diferentes âmbitos dos entes federativos. Pelo sistema majoritário, previsto nos artigos 46, caput, e 77, § 2º da CF/88, candidatos a presidente, governador, prefeito e senadores precisam receber a maioria absoluta dos votos válidos para serem eleitos. “Se nenhum candidato atingir o número na primeira votação, realiza-se um segundo turno entre os dois mais votados.” (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2013).

Já os deputados federais, estaduais e vereadores são eleitos pelo sistema proporcional com lista aberta, previsto nos artigos 27, § 1º, 32, § 3º, e 45 da CF/88, o que significa que se leva em conta a quantidade de votos que cada partido obteve, e não somente quanto de votos cada político recebeu. Desse modo, “as vagas são distribuídas de forma proporcional aos votos totais obtidos por cada partido. A partir daí, os partidos preenchem suas vagas conquistadas com seus candidatos com maior votação.” (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2013).

Dessa forma, há uma competição intrapartidária também, haja vista que os candidatos competem não só com os outros partidos, mas também com os demais candidatos do mesmo partido nas eleições. A ordem de entrada dos candidatos é determinada, portanto, pelo número de votos que o candidato recebeu na eleição.

A partir desses pressupostos, esta investigação opta por analisar o objeto a partir das lentes do neoinstitucionalismo, com o objetivo de compreender o porquê de determinados posicionamentos dos agentes políticos e o que os dois países guardam de semelhanças e diferenças, do ponto de vista da dificuldade ou da facilidade em se aprovarem os dois acordos.

“O material teórico e empírico produzido pelo neoinstitucionalismo acerca do legislativo permite aos pesquisadores partirem de um mapeamento geral das funções e das estratégias políticas que podem orientar a formulação de hipóteses e a construção de indicadores” (MULLER, 2009). Tais pesquisas, quando utilizam o Congresso norte-americano como referência para a análise, possuem a vantagem de dispor de um contraste a partir de um parlamento com um complexo sistema de comissões e historicamente institucionalizado (MULLER, 2009).

3 ATORES NA FORMULAÇÃO E NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

A partir das competências constitucionais e do arranjo institucional que se estabelece, esta seção apresenta e discute o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação e na condução da política externa dos EUA. O Executivo é constituído pelo Presidente da República e pelos órgãos e departamentos que o auxiliam em matéria de relações exteriores. O Congresso, por sua vez, representa o Poder Legislativo. Bicameral, o Capitólio é composto pela Câmara dos Representantes (câmara baixa) e pelo Senado (câmara alta). Nesta parte do trabalho, também apresentamos os principais comitês⁹ relacionados com o processo decisório em política externa dentro do Congresso dos EUA, como funciona o mecanismo do *fast-track*, e a influência dos grupos de interesse nesse processo.

3.1 Competências constitucionais no campo das relações exteriores

A Constituição dos Estados Unidos da América (1787) prevê competências amplas do Legislativo em política externa. Destacam-se dois dispositivos que tratam especificamente do papel do Congresso no processo de aprovação de tratados internacionais, que são os artigos 1 (seção 8) e 2 (seção 2). Os dispositivos constitucionais norte-americanos atrelados à ação do Congresso em política externa tratam predominantemente de assuntos econômico-comerciais. Contudo, a seção 2 do art. 2 prevê a consulta ao Senado quando da negociação de tratados internacionais sobre qualquer área: “ele (presidente) poderá, mediante parecer e aprovação do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam”.

Pelo art. 1, seção 8, tem-se que “será da competência do Congresso regular o comércio com as nações estrangeiras.” No mesmo artigo, a seção 10 prevê que “nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou a exportação salvo os absolutamente necessários à execução de suas leis de inspeção”. Essa seção trata ainda de assuntos relativos à segurança e à defesa:

Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar qualquer direito de tonelagem, manter em tempo de paz exércitos ou navios de guerra, concluir tratados ou alianças, quer com outro Estado, quer com potências estrangeiras, ou entrar em guerra, a menos que seja invadido ou esteja em perigo tão iminente que não admita demora. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

⁹ Consideramos os termos *comitês* e *comissões*, relativos a Congresso, como intercambiáveis.

Com efeito, os *founding fathers* atribuíram ao Congresso a competência de prover a defesa comum, regular o comércio com os países estrangeiros, definir e punir atos de pirataria e crimes cometidos em alto mar, declarar guerra, convocar e sustentar o exército, prover e manter a marinha, e emitir normas sobre a regulamentação das forças terrestres e navais.

Ao Senado em particular, além de decidir sobre tratados internacionais, cabe ainda aprovar embaixadores para ocuparem postos diplomáticos nas representações dos EUA no exterior, o que também é prerrogativa do homólogo brasileiro. Cesar e Maia (2004) lembram que a Carta americana determina que o presidente é o comandante-chefe do exército e da marinha dos EUA e que cabe a ele negociar os tratados, bem como indicar os embaixadores norte-americanos sujeitos a aprovação do Senado, como mencionado. “Portanto, grande parte do *war power* e do poder de disciplinar, legal e politicamente, o comércio internacional dos Estados Unidos está em mãos do Parlamento.” (CESAR; MAIA, 2004, p. 365).

Desse modo, segundo Cesar e Maia (2004), a política comercial norte-americana, um dos mais importantes instrumentos de política externa, passa pela decisão do Congresso, que pode delegar ao presidente a faculdade de assinar os acordos comerciais sem a necessidade de aprovação legislativa. Essa possibilidade ocorre por meio do *fast-track*¹⁰. A partir de 2002, esse mecanismo de aval do Congresso passou a ser chamado de *Trade Promotion Authority (TPA)*, e traz os termos e as condições da autorização e limitação da ação presidencial nas negociações. Apesar de limitar o alcance da atuação do presidente durante as negociações, facilita a entrada em vigor do acordo - quando assinado, uma vez que se ganha tempo ao não retornar ao Congresso para análise na fase final de aprovação, por isso ser conhecido como um “caminho rápido” ou um atalho para o Executivo.

Com efeito, Lima e Santos (1998) apontam que a política externa no seu viés comercial é objeto de delegação natural dos parlamentos, por três razões principais: primeiramente, por se tratar de um assunto muito suscetível a pressões distributivas, já que setores diversos possuem interesses conflitantes; a segunda razão se verifica em face da complexidade da área comercial, envolvendo conhecimentos especializados que nem sempre os parlamentares dominam, como mercado cambial, balança comercial, taxas de juros, regras de origem, dentre outros; e, finalmente, porque garante a estabilidade das decisões, uma vez que o Congresso, por ser uma entidade cujos membros representam interesses diversos, tem maior probabilidade de procurar modificar ou anular decisões de política externa que podem prejudicar interesses de determinadas bases eleitorais (CESAR; MAIA, 2004).

¹⁰ Trataremos de forma mais detida sobre o mecanismo do *fast-track* na subseção 3.4.

3.2 O desenho institucional e a atuação do Executivo em política externa

Do ponto de vista constitucional, como visto, o Congresso compartilha responsabilidades em política externa com o Executivo. Ocorre, no entanto, uma espécie de disputa entre as instituições quanto às suas prerrogativas em matéria de relações exteriores diante da imprecisão dos limites dessas competências. Turner (2006) lembra alguns exemplos de embates entre o Executivo e o Congresso ao longo da história dos EUA. Durante o governo Clinton, o Congresso emitiu uma ordem para retirada das tropas norte-americanas da Somália em 1994. Além disso, o Capitólio recusou diversos pedidos de ajuda internacional, e negou a concessão de *fast-track* para algumas negociações internacionais. O Congresso também rejeitou o Tratado para Proibição Completa de Testes Nucleares, e se debruçou sobre um extenso debate para a ratificação do Programa Nacional Anti-Mísseis. Somado a isso, Clinton enfrentou grande resistência à aprovação do NAFTA, que foi aprovado por uma margem pequena no Congresso, como discutiremos adiante (seção 5).

As competências do chefe de Estado e de governo em política externa podem ser divididas em duas categorias: ações diretas por meio dos poderes institucionais formais (declarados explicitamente na Constituição como mencionado, e aqueles delegados pelo Congresso, também chamados de implícitos ou por extensão), e poderes informais (por meio da persuasão e das negociações) que são essenciais para trabalhar com o Poder Legislativo.

Quando um presidente governa sozinho por meio de ação direta, especialmente quando se baseia em poderes implícitos, pode romper um impasse político ou estabelecer novos motivos para ação, mas também pode desencadear oposição que poderia ter sido evitada se a questão fosse solucionada por meio de negociação e discussão. (LUMEN, 2019). Em 1960, o cientista político Richard Neustadt apresentou a tese de que o poder presidencial é o poder de persuadir. Essa postura de convencimento assumiria muitas formas e, portanto, se expressaria de várias maneiras, incluindo discussões nos bastidores e tentativas de usar sua popularidade para influenciar na tomada de decisões de políticas públicas. (LUMEN, 2019). O quadro 6 apresenta os mecanismos formais e informais de atuação do Executivo norte-americano na política em sentido lato.

Quadro 6 – Presidential Powers in the U.S.

Presidential Powers	
Formal	Informal
Enumerated/Explicit Constitutionally Delegated Power	Persuasion Power: Private Use
Commander-in-Chief of the Armed Forces of the U.S. Negotiate Treaties with Foreign Entities Appoint Ambassadors, Judges/Justices, Officers of the U.S. State of the Union Address Power to Pardon Without Conditions Power to Fill Vacancies Receive Representatives of Foreign Nations	Informal Communication One-On-One Negotiation with Members of Congress Use of White House Legislative Liaison Office to Lobby Congress— Lobbying Individual Congressional Members
Congressionally Delegated Power	Persuasion Power: Public Use
Implementation/Execution of Laws	Public Speaking Engagements/Advocating for Public Policy Agenda Political Rallies Use of Media and Other Communication to Shape Public Opinion Use of Social Media Advocacy for Policy Positions and Agenda on WhiteHouse.gov Attempts to Enhance Personal Popularity to Influence Congress
Implied/Inherent Power	
Establish a Cabinet Executive Privilege (Withholding Information from Congress) Executive Orders Presidential Proclamations/Memorandum Executive Agreements Signing Statements	

Fonte: LUMEN, 2019.

Como é possível observar, existem poderes formais - na Constituição e nos documentos legais -, que resultam em espaços implícitos de poder, em que é possível atuar de diferentes maneiras para persuadir ou dissuadir o interlocutor, que, muitas vezes, é o Congresso. Também há os chamados acordos executivos (*executives agreements*), que constituem uma forma de prescindir da análise congressual.

Acordos executivos são compromissos formais negociados entre dois países, mas não ratificados pelo Congresso, como ocorre com os tratados. Assim, esses acordos não são considerados tratados internacionais pelo ordenamento jurídico norte-americano, o que exigiria, caso fossem, dois terços do Senado para ratificação. Os tratados, segundo os presidentes, são particularmente difíceis de serem ratificados. E com o ritmo acelerado e as demandas complexas da política externa de hoje, concluir tratados pode ser uma tarefa longa, onerosa, e desgastante do ponto de vista político. Como exceções, alguns acordos executivos, no entanto, exigem aprovação legislativa, como aqueles que comprometem os EUA a efetuar pagamentos e, portanto, têm o alcance restringido pelo Congresso (LUMEN, 2019).

Nos EUA, é comum a prática de atos internacionais que dispensam apreciação legislativa por versarem sobre matéria de competência exclusiva do presidente. Nas décadas de 1930 e 1940, uma série de jurisprudências da Suprema Corte Norte-Americana elevou os acordos executivos ao mesmo patamar constitucional dos tratados, ou seja, como autênticos e idôneos substitutos dos atos internacionais ordinários assinados pelo presidente e que, necessariamente, estavam sujeitos ao crivo do Senado (CESAR, MAIA2004).

Nos anos 1950, na esteira do movimento conservador em política externa, que se desenhava no Congresso norte-americano, optou-se por redefinir o relacionamento dos EUA com a Organização das Nações Unidas (ONU). O projeto de emenda constitucional Bricker (*Bricker Amendment*), apresentado em 1953, objetivava conceder ao Legislativo o poder de anular os acordos executivos. Essa emenda foi derrotada pouco depois de ter sido apresentada, o que fortaleceu o poder do Executivo em política externa e resultou em um período de cerca de 15 anos de relativa anomia parlamentar nas relações exteriores (LINDSAY, 1994).

Há casos também em que os presidentes oferecem sua própria interpretação da legislação por meio de declarações direcionadas à entidade burocrática encarregada da implementação. Para a política externa, o Congresso permitiu o amplo uso de acordos executivos para formalizar as relações internacionais, desde que importantes questões ainda passassem pelo Senado na forma de tratados. Novamente, para ter efeito vinculante para os EUA, os acordos internacionais exigem o status de um tratado, sujeito a verificações do Congresso. (LUMEN, 2019).

No caso brasileiro, ainda que os acordos executivos tenham ganhado força nos últimos anos, ainda prevalece a consulta ao Legislativo quando da ratificação dos atos internacionais¹¹. Até mesmo tratados bilaterais para a mera dispensa de vistos em passaportes têm sido regularmente submetidos à aprovação do Congresso (REZEK, 2011). O art. 49, I, da Constituição Federal brasileira (1988) prevê que “é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.¹² O texto constitucional preservou a redundância terminológica quanto aos atos internacionais (uma vez que todos são considerados tratados), para evitar qualquer dúvida sobre o propósito do

¹¹ Consideramos “ato internacional” como gênero de outras denominações dadas aos acordos internacionais. Segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (art. 2º), “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica. O que significa que acordos, anexos, protocolos, convenções etc, todos são tratados internacionais.

¹² Discutiremos as fases de incorporação de um tratado internacional ao ordenamento jurídico brasileiro e o papel do Legislativo nesse processo na seção 4.

legislador constituinte. Esse quis enfatizar que os tratados devem passar pelo crivo do Congresso, qualquer que seja sua natureza (REZEK, 2011).

Segundo Rezek (2011), uma interpretação inspirada na experiência norte-americana, e em quanto ali se avançou sobre a compreensão restritiva do termo *treaties* – diferentemente dos acordos executivos como mencionamos anteriormente –, no Brasil, a questão é ainda bastante controversa, e a negligência da vontade do Legislativo quando da aprovação dos tratados internacionais é algo distante do entendimento dos constitucionalistas, embora considerado por muitos internacionalistas.

Algumas vezes, ainda no Brasil, considerou-se a prática dos acordos executivos como uma imperiosa necessidade estatal. Os argumentos metajurídicos que serviram de apoio a essa tese da necessidade do Executivo em ganhar tempo estiveram embasados na rapidez com que os acontecimentos em política internacional se dão. Fala-se, ainda hoje, da importância de decisões rápidas, do dinamismo e da vocação simplificadora dos governos em oposição à lentidão e eventual obstrução dos trabalhos parlamentares.

Rezek (2011) discorda em absoluto desse argumento. Segundo o jurista e ex-ministro das relações exteriores¹³, é inexato e pouco crível o fato de que os Legislativos sempre demandam mais tempo na análise de um acordo internacional do que os governos. Há negociações internacionais, comandadas pelo Executivo, que nunca avançaram para além das tratativas iniciais, o que é usual em política externa. Como é próprio do jogo político, é possível concluir que eventual demora do Legislativo na aprovação de um tratado é, nas palavras de Rezek (2011, p. 85), “companheira inseparável da indiferença do próprio Executivo em relação ao andamento do processo”.

Apesar disso, a possibilidade de acordos executivos tem sido, ainda que timidamente, crescente no Brasil. Considera-se acordo executivo “todo tratado internacional carente de aprovação individualizada do Congresso” (REZEK, 2011, p. 86). É uma prática válida, desde que não se considere nisso a ideia inconstitucional de que o governo pode pactuar sozinho sobre qualquer ato internacional (o que violaria o art. 49 da CF/88). Nesse sentido, segundo Rezek (2011), há três principais categorias de acordos executivos no Brasil compatíveis com o preceito constitucional, que são os acordos “que consignam simplesmente a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente [...], os de *modus vivendi*, quando têm em vista apenas

¹³ José Francisco Rezek foi também juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ) entre 1997 e 2006, além de ter sido ministro no Supremo Tribunal Federal em duas indicações e de ter atuado como presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

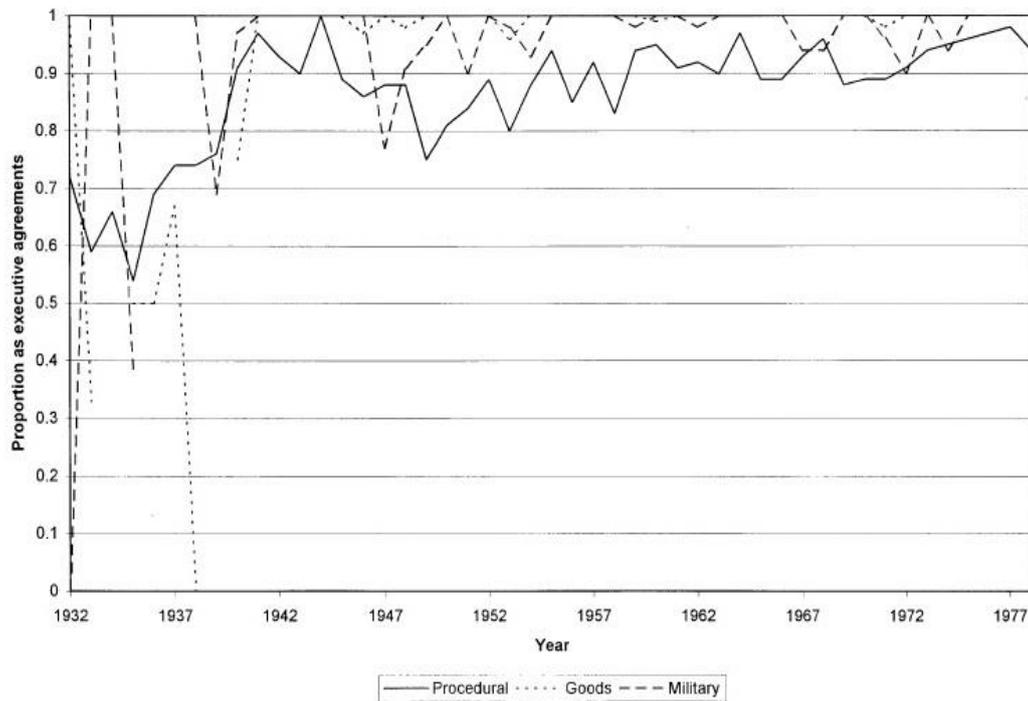
deixar as coisas no estado em que se encontram, ou [aqueles para] estabelecer simples bases para negociações futuras” (REZEK, 2011, p. 86).

Há outros dois tipos intermediários de acordos executivos. Um é o acordo executivo como subproduto de tratado vigente, e o outro como expressão de diplomacia ordinária (REZEK, 2011). No primeiro caso, a aprovação congressual prevista na CF/88 sofre no tempo um deslocamento antecipado. Sempre que determinado tratado for aprovado e houver possibilidade de que haja novos acordos sob o guarda-chuva jurídico do primeiro, esses novos tratados estarão sob o abono congressual dado ao primeiro, não necessitando passar pelo Legislativo novamente. Nesse caso, no entanto, são tratados de especificação ou suplementação apenas. No caso do acordo executivo como expressão do ofício diplomático, valem apenas acordos que dizem respeito à rotina do serviço exterior brasileiro, como estabelecer ou romper relações diplomáticas, decidir sobre o intercâmbio consular, sobre a formulação, aceitação ou recusa de convites para entendimentos bilaterais ou multilaterais etc (REZEK, 2011).

No caso norte-americano, existem basicamente três tipos de acordos internacionais. Os acordos executivos são negociados e aprovados pelo presidente. Esses são os chamados acordos executivos únicos. Também existe a categoria dos acordos executivo-congressistas, que é o caso do acordo constitutivo do NAFTA. Esse tipo de acordo é negociado pelo presidente e depois aprovado por uma maioria simples da Câmara e do Senado, diferentemente da terceira espécie de compromisso internacional, que são os chamados tratados. Esses, para serem internalizados, precisam ser aprovados por dois terços do Senado. Embora o quórum de aprovação do NAFTA tenha sido de maioria simples, vamos ver mais adiante que a margem de aprovação foi pequena e os constrangimentos domésticos, no contexto do jogo político, foram significativos (LUMEN, 2019).

Um período da história dos EUA que marca o crescimento considerável no uso dos acordos executivos por parte do governo se deu entre as décadas de 1930 e 1980, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Proportion as Executive Agreements by Type



Fonte: MARTIN, 2000.

O gráfico evidencia não só um aumento da presença dos acordos executivos como forma de o governo prescindir do Congresso e aumentar as chances de incorporação do acordo, como também indica variação do conteúdo dos temas desses compromissos que ficou entre acordos econômicos (bens), militares e processuais. Esses últimos englobam temas variados ou mesmo procedimentais, que não são classificados em um único segmento. Os dados também indicam que, nesse período, 90% dos acordos processuais eram acordos executivos, em comparação com 97% deles de natureza militar, e 100% dos acordos econômicos, que foram feitos com base em acordos executivos em algum momento (tracejado alcança o ponto 1).

Uma variedade de atores realizam as diversas e complexas atividades da política externa dos EUA. Em especial, são funcionários da Casa Branca, funcionários de departamentos e órgãos do Executivo e os congressistas. É provável que os funcionários de Washington envolvidos em política externa tenham contato muito regular com o presidente no dia a dia de seus ofícios.

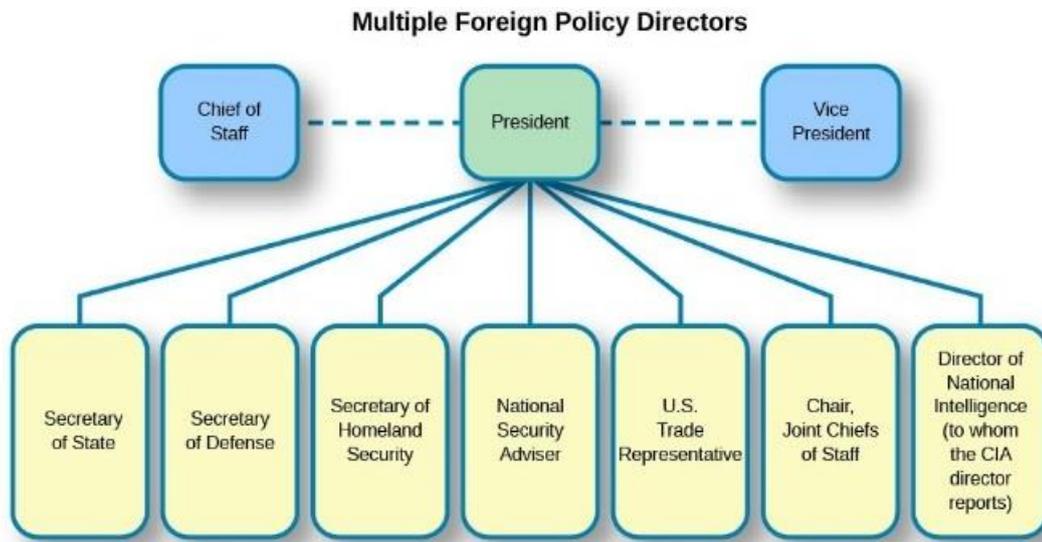
O consultor de segurança nacional chefia o Conselho de Segurança Nacional do presidente, um grupo de funcionários de alto escalão de várias agências de política externa e, geralmente, é o principal consultor de política externa do presidente (LUMEN, 2019).

Também se reporta ao presidente o diretor da *Central Intelligence Agency (CIA)*. Ainda mais alto nessa hierarquia está o diretor de inteligência nacional, uma posição criada no âmbito das organizações governamentais norte-americanas surgidas no pós 11 de setembro, que supervisionam toda a comunidade de inteligência do governo dos EUA. Há ainda uma junta de chefes dos funcionários (*Chiefs of Staffs*) composta por um membro do Exército, um da Marinha, um da Força Aérea e Fuzileiros Navais, além do presidente e do vice-presidente.

O presidente do Estado-Maior Conjunto é o principal oficial militar. Por outro lado, o secretário de defesa é chefe de todo o Departamento de Defesa, mas é um civil. O representante comercial dos EUA desenvolve e dirige a agenda comercial internacional do país. Finalmente, dentro do Escritório Executivo do presidente, outro oficial importante de política externa é o diretor do Escritório de Gerenciamento e Orçamento (*Office of Management and Budget - OMB*) do presidente. O diretor do OMB desenvolve a proposta de orçamento anual do presidente, incluindo financiamento para agências de política externa e ajuda externa (LUMEN, 2019).

Além dos que trabalham diretamente na Casa Branca ou no Escritório Executivo do Presidente, há vários funcionários ligados ao governo que se reportam ao presidente na área de política externa. O principal deles é o secretário de Estado, que supervisiona o Serviço de Relações Exteriores a partir do gabinete do presidente. Também está diretamente atrelado ao Executivo e suas funções em política externa o secretário de defesa, que é o chefe civil (não militar) das Forças Armadas, instalado no Departamento de Defesa. Um terceiro funcionário de gabinete é o secretário de segurança interna, cuja função é estratégica e fundamental em política externa, uma vez que supervisiona o enorme Departamento de Segurança Interna, que está fortemente relacionado com questões internacionais (LUMEN, 2019). Esses ramos do Executivo estão sistematizados na Figura 2.

Figura 2 – Directors in Foreign Policy



Fonte: LUMEN, 2019.

Outro ator-chave em política externa é o Congresso dos EUA. O presidente da Câmara, o líder minoritário da Câmara e os líderes majoritários e minoritários do Senado frequentemente recebem atualizações sobre assuntos de política externa pelo presidente ou pela equipe do presidente (LUMEN, 2019). Eles também são consultados quando o presidente precisa de apoio ou financiamento para questões de política externa.

Os especialistas no Congresso que são chamados com mais frequência para emitir suas opiniões são os presidentes dos comitês e os membros minoritários do mais alto escalão dos comitês mais importantes da Câmara e do Senado. Na Câmara, isso significa o Comitê de Relações Exteriores e o Comitê de Serviços Armados. No Senado, são o Comitê de Relações Exteriores e o Comitê de Serviços Armados. Essas instâncias dentro do Congresso realizam audiências regulares sobre os principais tópicos da política externa – os chamados *hearings*, que discutem autorizações orçamentárias e debatem o futuro da política externa dos EUA nas mais variadas áreas (LUMEN, 2019). O quadro 7 apresenta os papéis formais do presidente e do Congresso na condução da política externa.

Quadro 7 - Roles of the President and Congress in Conducting Foreign Policy

Policy Output	Presidential Role	Congressional Role
Public laws	Proposes, signs into law	Proposes, approves for

		passage
Agency reauthorizations	Proposes, signs into law	Approves for passage
Foreign policy budget	Proposes, signs into law	Authorizes/appropriates for passage
Treaties	Negotiates, ratifies	Senate consents to treaty (two-thirds)
Sole executive agreements	Negotiates, approves	None (unless funding is required)
Congressional-executive agreements	Negotiates	Approves by majority vote
Declaration of war	Proposes	Approves by majority vote
Military use of force	Carries out operations at will (sixty days)	Approves for operations beyond sixty days
Presidential appointments	Nominates candidates	Senate approves by majority vote

Fonte: LUMEN, 2019.

Pelo quadro, é possível notar que quase todos os principais resultados da política externa exigem um papel formal no Congresso para serem alcançados. A relação consultiva entre Executivo e Legislativo em matéria de relações exteriores é o resultado usual do compartilhamento constitucional que discutimos. Um presidente que ignora o Congresso sobre assuntos de política externa encontra dificuldades de interações posteriores em outros assuntos.

Para uma melhor visão sobre os determinantes ao longo do processo decisório em política externa, de seus constrangimentos e de suas variáveis, deve-se enfatizar partidos, classes sociais, grupos de interesse (econômicos e não econômicos), legisladores e até opinião pública e eleições, não apenas os atores formais e acordos institucionais (PUTNAM, 1988). Ainda que Executivo e Legislativo sejam protagonistas na formulação e na condução da política externa norte-americana, outros coadjuvantes ajudam significativamente na compreensão do comportamento político quando da aprovação dos acordos, como é o caso do NAFTA. A aprovação do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte em 1993 mostra um Congresso “cada vez mais paroquialista, causando problemas nas negociações entre o Executivo e o Legislativo” (MENDONÇA, 2013, p. 74), como discutiremos adiante.

3.3 O desenho institucional e a atuação do Legislativo em política externa

Quão interessados são os congressistas por política externa? O fato é que deputados e senadores têm suas preferências em temas de interesses internos que possuem relação com o internacional. Isso significa que é comum observar interesses paroquiais sendo levados ao debate em política externa. Essa não é a única razão de os congressistas se posicionarem de forma mais assertiva sobre relações exteriores. Ocorre que questões domésticas fazem parte da elaboração de preferências nas escolhas de natureza internacional. A menos que haja uma crise de política externa, os congressistas tendem a se concentrar em questões nacionais, porque essas dialogam mais diretamente com seus eleitores. Há, no entanto, especialmente no caso norte-americano, uma presença grande dos temas de política externa nas suas agendas de campanha e nos debates eleitorais pela presença importante dos EUA no sistema internacional.

É possível identificar, no entanto, que alguns membros da Câmara e do Senado acabam por se especializarem em temas de política externa, embora não negligenciem os assuntos domésticos. Os líderes partidários no Congresso, tanto dos partidos com maior representação quanto aqueles com menos representantes falam em nome de interesses locais, inclusive em política externa. Alguns membros de ambas as Casas pedem para atuar nos comitês de política externa, como o de Relações Exteriores da Câmara e do Senado, e os dois Comitês de defesa. Além disso, os políticos podem ter bases militares em seus distritos ou estados e, portanto, têm um motivo substancial a mais para se interessarem por política externa.

Os políticos também podem simplesmente ter um interesse pessoal em questões de política internacional, o que impulsiona seu envolvimento na temática dentro do Congresso. Além disso, eles podem ter ambições de migrar para uma posição no Executivo que lida diretamente com questões de política externa, como secretário de estado ou de defesa, ou mesmo diretor da CIA (LUMEN, 2019).

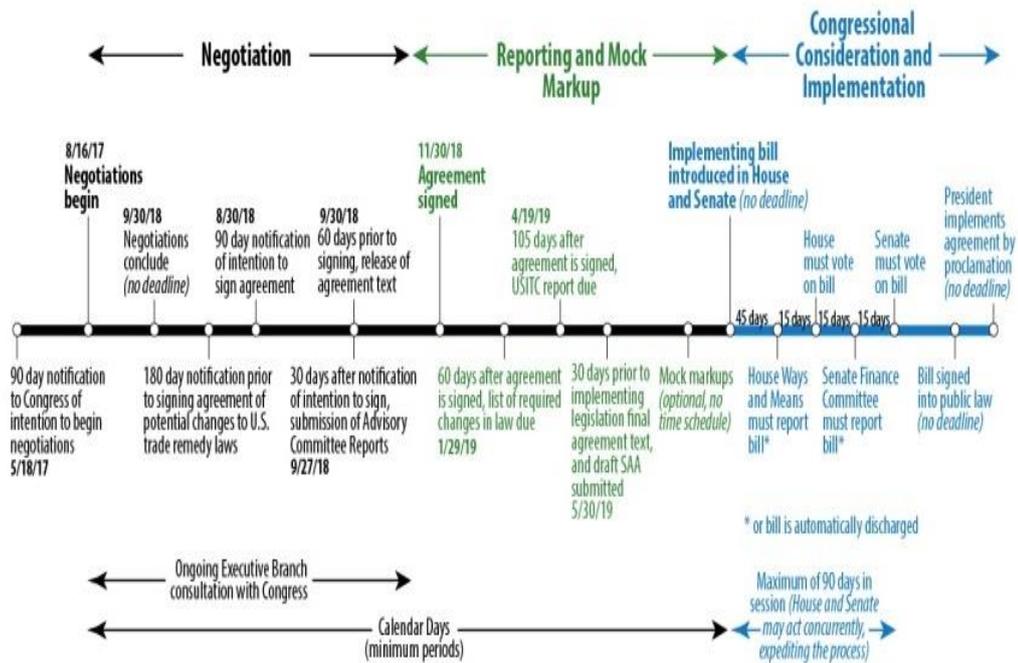
Com base nesses arranjos, buscaremos identificar e compreender quais foram as motivações que conduziam parlamentares de Brasil e EUA na aprovação do MERCOSUL e do NAFTA, e quais as dificuldades enfrentadas nesses processos, do ponto de vista da aprovação congressional (seções 5 e 6).

Desse modo, após as escolhas das frentes de trabalho em política externa por parte dos deputados e senadores, o Congresso atua nas discussões e eventual aprovação dos acordos internacionais. A incorporação de um tratado internacional ao plano doméstico dos EUA

passa, de modo geral, por quatro etapas: negociação, crivo do Senado e discussões na Casa dos Representantes - comitês, subcomitês, e eventual aprovação. Em seguida, vêm a ratificação e a promulgação pelo Executivo depois da anuência do Congresso. O que significa que, após a primeira fase da negociação, o presidente submete o tratado ao Senado, que organizará *hearings* nos comitês e subcomitês supracitados, e também nos seus homólogos na Câmara dos Representantes.

Em seguida, por meio de resolução de ratificação, o Comitê de Relações Exteriores do Senado recomenda a aprovação ou não do acordo internacional ao Senado. Tal resolução pode conter observações, como, por exemplo, sugestões de reservas que o Senado pode adotar ou recusar, podendo, ainda, acrescentar declarações interpretativas ao tratado. Se aprovado por dois terços do Senado, o presidente estará autorizado a ratificar e promulgar o tratado internacional (MATTOS, 2018), como mostra a figura 3.

Figura 3 - Process of Internalization of International Treaties in the U. S.



Fonte: FERGUSSON, 2019.

Além do Comitê de Relações Exteriores, em acordos comerciais como é o caso do NAFTA, a atuação do Congresso em política comercial dos EUA ocorre, sobretudo, no âmbito do Comitê de Meios e Recursos da Câmara de Representantes, com foco no aumento das receitas do governo, bem como no Comitê de Finanças do Senado, e no Subcomitê de Comércio Internacional, Alfândega e Competitividade Global em particular. Comitês de áreas

correlatas também participam do processo. Soma-se a esse arranjo institucional a influência importante dos grupos de *lobby*¹⁴, que corporificam os interesses de setores estratégicos do comércio dos EUA, como o manufatureiro e tecnológico, e o agrícola. (MATTOS, 2018).

Nos EUA, são quatro os comitês permanentes em cada Casa Legislativa, que tratam das questões atinentes às relações exteriores: os tradicionais Comitês de Relações Exteriores, os Comitês de Assuntos Externos, e os Comitês sobre Forças Armadas, e os Comitês de Inteligência e aqueles relacionados ao orçamento (CESAR; MAIA, 2004).

Os Comitês de Relações Exteriores e de Assuntos Externos, historicamente, ocuparam papel central no processo decisório congressional sobre política externa. O engajamento legislativo no debate sobre a Guerra do Vietnã é considerado, no entanto, o último marco da presença quase que exclusiva dessas comissões em política externa. Naquele momento, o Executivo teve uma margem de atuação muito restringida pelo Legislativo mais atuante (CESAR; MAIA, 2004).

Depois desse período, disputas ideológicas dentro do Congresso desaceleraram a postura mais assertiva do Legislativo em questões de política internacional. Mitigar sua presença, no entanto, não significa apatia em hipótese alguma. A literatura especializada atribui à polarização ideológica no âmbito dos Comitês a responsabilidade pela quase paralisação de suas atividades. Somam-se a isso o fato de que os tratados exercem, hoje, papel relativamente menor na política externa norte-americana – haja vista os acordos executivos e o mecanismo do *fast-track* - e que os recursos externos também diminuíram de maneira acelerada na década de 1980 (LINDSAY, 1994).

Os senadores, em votação, elegem os membros que comporão os comitês. A escolha acontece por meio dos partidos políticos com representantes no Senado. Cada partido possui direito a um número de assentos, que varia conforme o número de membros na Casa. Habitualmente, os componentes das comissões são escolhidos por sua experiência política como já mencionado. Existem, no Senado, vários tipos de comitês: 16 deles são fixos, os quais executam a maior parte dos trabalhos, responsabilizando-se por campos específicos, tais quais os já mencionados sobre finanças e relações internacionais (ARAGÃO, 2011).

Lembra Aragão (2011) que esses comitês fixos podem ainda planejar os departamentos e as agências do Poder Executivo, realizar audiências públicas, entrevistar testemunhas e coletar evidências. O Senado conta também com outros comitês, denominados especiais ou selecionados, que não são permanentes, visto que são criados para se alcançar um

¹⁴ Discutiremos a influência dos grupos de interesse em política externa na sequência (subseção 3.5).

objetivo específico, como, por exemplo, proceder a investigações. Dentre eles, encontram-se o Comitê de Ética e o Comitê Especial do Envelhecimento. Além desses, há os comitês mistos, que contam com membros tanto do Senado como da Câmara, com poderes significativamente menores que os das comissões fixas. Essas têm a prerrogativa de vistoriar órgãos governamentais independentes, realizar estudos, mas não de propor ou aprovar leis ou emendas (ARAGÃO, 2011).

A *Seniority* foi importante no pós-guerra principalmente porque determinava quem presidiria os comitês permanentes em face do tempo de experiência sobre determinado assunto. Cada partido indicava seus membros para cada comissão na ordem da duração de seu serviço contínuo naquele comitê, e o membro do partido majoritário com o tempo de serviço mais longo em uma comissão - a maior "antiguidade do comitê" - era nomeado presidente dela. As exceções a essa regra de sucessão nas presidências de comissões eram poucas e distantes após a guerra (ARAGÃO, 2011).

Abram e Cooper (1968) analisaram as exceções de antiguidade envolvendo não apenas presidentes, mas também classificando os membros das minorias. Os autores chegaram a conclusão de que não houve violações de antiguidade nas seis comissões investigadas por eles num período que compreendeu do 80º ao 86º Congresso norte-americano.

De 1948 a 1960, houve congressistas democratas que apoiaram um candidato de um terceiro partido, de uma lista de eleitores independentes ou candidato republicano a presidir um comitê. Em nenhum caso, contudo, foram tomadas medidas para impedir que esses políticos continuassem ocupando suas posições nos comitês em que atuavam (COX; MCCUBBINS, 1993).

Até 1975, selecionavam-se os presidentes dos comitês basicamente pela experiência política e pela idade. A partir de 1975, houve mudança nas regras. Hoje, escolhe-se o presidente por meio de eleições, ainda que a experiência continue a ser o fator essencial a ser considerado no momento do voto. Além disso, "os poderes dos presidentes dos comitês continuam sendo amplos" (ARAGÃO, 2011, p. 33).

Por terem jurisdição legislativa, os comitês permanentes analisam os projetos de lei e as questões em pauta e recomendam medidas a serem consideradas pelas respectivas Casas do Congresso. As comissões também têm a responsabilidade de supervisionar as agências, os programas e as atividades e regras emanadas desses órgãos da administração pública (HEITSHUSEN, 2017).

A maioria das comissões permanentes recomenda autorizações de níveis de financiamento para operações do governo e para programas novos e ou já existentes. Outras

comissões têm funções diferentes, como, por exemplo, os Comitês de Dotações, que recomendam legislação para conferir autoridade orçamentária a agências e programas federais. Já os Comitês de Orçamento estabelecem níveis agregados para gastos e receitas totais, por meio da resolução anual do orçamento, que serve como diretriz para o trabalho dos painéis de autorização de gastos decorrentes (HEITSHUSEN, 2017).

Comissões especiais são geralmente estabelecidas por uma resolução da Câmara, às vezes para conduzir investigações e estudos e, em outras ocasiões, para considerar medidas que se façam necessárias em determinado momento. Frequentemente, as comissões especiais examinam questões emergentes que não se enquadram claramente nas jurisdições que já existem nas comissões permanentes ou ultrapassam seus limites jurisdicionais (HEITSHUSEN, 2017).

Uma comissão especial ou *ah hoc* pode se tornar permanente ou continuar como temporária, até que a questão em pauta seja resolvida. Essas comissões especiais podem ter certas restrições à posse dos membros ou incluir representantes pré-determinados, como, por exemplo, líderes partidários (HEITSHUSEN, 2017). De todo modo, a maioria das comissões é de caráter permanente. O quadro 8 traz uma relação dos comitês permanentes da Câmara, do Senado e da composição mista.

Quadro 8 – Permanent Committees of the U.S. Congress

Permanent Committees of Congress		
HOUSE STANDING COMMITTEES	JOINT COMMITTEES OF CONGRESS	SENATE STANDING COMMITTEES
Agriculture	Economic	Agriculture, Nutrition, and Forestry
Appropriations	The Library	Appropriations
Armed Services	Printing	Armed Services
Budget	Taxation	Banking, Housing, and Urban Affairs
Education and the Workforce		Budget
Energy and Commerce		Commerce, Science, and Transportation
Financial Services		Energy and Natural Resources
Government Reform		Environment and Public Works
House Administration		Finance
International Relations		Foreign Relations
Judiciary		Governmental Affairs
Resources		Indian Affairs
Rules		Judiciary
Science		Labor and Human Resources
Small Business		Rules and Administration
Standards of Official Conduct		Small Business
Transportation and Infrastructure		Veterans Affairs
Veterans Affairs		
Ways and Means		

Fonte: Congress in Action, 2016.

Um aspecto importante do processo decisório observado por Milner (2000) diz respeito aos legisladores quando elaboram as leis relativas ao alcance de atuação do Congresso, mais especificamente dos comitês. Os legisladores, segundo a autora, não permitem que as comissões se tornem tão poderosas a ponto de limitá-los excessivamente no processo de elaboração de regras, optando por uma decisão colegial. Desse modo, os congressistas evitam suas próprias exclusões do processo de formulação de políticas. Em vez disso, eles permitem que as comissões obtenham poderes que vão melhorar a atuação dos legisladores a longo prazo, permitindo que eles se comprometam com determinados procedimentos ou obtenham informações de modo mais eficiente. Isso demonstra um aspecto do jogo político dentro do Congresso que tenta manter o poder político decisório individual diante das decisões colegiadas (comissões).

Esse problema fundamental - como os políticos no Congresso podem se beneficiar da delegação e os tipos de interferência que retêm - está no centro da influência legislativa sobre a cooperação internacional, segundo Milner (2000). Outro ramo da teorização sobre instituições e legislaturas concentra-se mais diretamente na interação Executivo-Legislativo. Esses modelos desafiam a noção de que a burocratização do governo resultou num sistema em que a política é efetivamente feita pelos administradores, e não pelos legisladores. Eles se concentram nos mecanismos que os legisladores podem usar para manter a influência sobre as ações administrativas, algumas das quais desempenharão um papel fundamental nos estudos empíricos. “Esses estudos se concentram em como a estrutura e o processo permitem que as legislaturas exerçam influência sobre as atividades executivas” (MARTIN, 2000, p. 27), como é o caso de nossa investigação sobre a aprovação do MERCOSUL e do NAFTA pelos Congressos de Brasil e EUA.

Nesse sentido, Thomaz (2012, p. 22) esclarece que

Dentre as instituições políticas, o Poder Legislativo, responsável pela elaboração de leis que definem a estrutura de ganhos dos atores domésticos, pode ser considerado uma arena decisória privilegiada para observar como atores domésticos influem na política internacional.

Lindsay (1992) aponta um segundo momento em que a postura do Legislativo, como arena decisória privilegiada de que bem lembrou Thomaz (2012), pode ser vista como outro gatilho para a maior presença parlamentar norte-americana em política externa, e que se faz crescentemente atuante desde então. O Capitólio teve destacado papel decisório em episódios que ficaram marcados como atuação que confrontava posicionamentos do Executivo em

política externa, notadamente como nos casos da não ratificação da entrada dos EUA na Liga das Nações (1919), na Organização Internacional do Comércio – OIC (1947/1948) e no Tribunal Penal Internacional – TPI (1998).

Muitas das inovações institucionais as quais assistimos nos Estados Unidos surgiram da busca pelo Congresso norte-americano de adequar os interesses diversos da economia doméstica norte-americana com os interesses de Estado, fundamentalmente políticos e estratégicos (MENDONÇA, 2013, p. 43).

A partir da massiva sensibilização da opinião pública norte-americana acerca da Guerra do Vietnã e o conseqüente e profundo envolvimento do Congresso naquela questão de política externa, considerada sem precedentes na história da instituição, a ideia de se limitar os poderes de guerra do presidente tomou novo fôlego (CESAR; MAIA, 2004). Em decorrência disso, surgiram várias propostas normativas que visavam aumentar o escopo de supervisão do Congresso sobre os atos ou potenciais atos do presidente em política externa. Hook (2005) elenca os principais: Ato sobre o Caso Zablocki de 1972, que exigia dos presidentes informações que deveriam ser encaminhadas ao Congresso sobre todos os acordos internacionais que fossem firmados - não ratificados - em até 60 dias antes da entrada em vigor da assinatura; Resolução sobre Poderes de Guerra de 1973, segundo a qual, com 60 dias de antecedência, o presidente deveria informar o Congresso sobre quaisquer ações relativas à preparação de tropas para um eventual envio para combate; a Emenda Nelson-Bingham, que integrava o Ato de Assistência Exterior de 1974, que dava prerrogativas ao Congresso para analisar, com antecedência, acordos de venda de armas que ultrapassassem os US\$ 25 milhões; e a Emenda Jackson-Vanik, no bojo do Ato Comercial de 1974, que vedava ao presidente aplicar o princípio da nação mais favorecida - estender favorecimento comercial - a países que restringissem a entrada de norte-americanos em seu território (TURNER, 2006).

Cesar e Maia (2004) ressaltam que, nesse contexto, foi ainda aprovada a Resolução sobre os Poderes de Guerra, que, após sofrer diversas mudanças que lhe tiraram a força original, limitava a duração do envolvimento dos EUA em hostilidades ou situações belicosas que não tivessem respaldo em prévia declaração de guerra. De acordo com a Resolução, em até 48h, deveria o Presidente enviar ao Congresso relatório sobre o caso, descrevendo a ação militar e possíveis motivações, e fazendo cessar o envolvimento norte-americano nas hostilidades em até 60 dias após a submissão do relatório. Além disso, o presidente deveria consultar e prestar informações ao Congresso durante todo o conflito, no caso de não cessar.

Embora a Resolução sobre os Poderes de Guerra não tenha obtido sucesso, ela é uma das mais relevantes, porque evidencia claro embate entre o Congresso e a Casa Branca, como consequência da decisão unilateral do presidente Richard Nixon (1969-1974) de invadir o Camboja. Uma das principais razões do insucesso é que a Resolução foi considerada inconstitucional por adentrar demasiadamente na esfera de poder do Executivo. Tal episódio, contudo, não inibiu o ativismo congressional. Em 1974, quando da invasão turca ao Chipre, o Congresso cessou, de imediato, a assistência militar que endereçava aos turcos e, no ano seguinte, barrou as tentativas do presidente de intervir na guerra civil angolana.

Lindsay (1992) afirma que, a despeito dos episódios de destacada relevância ao longo da Guerra Fria, a postura mais assertiva na atuação do Legislativo norte-americano em política externa acontece na década de 1980. Por uma série de questões, afirma o autor, o Congresso passou a legislar de forma contraditória em relação às preferências da administração. Em política de defesa, por exemplo, o Legislativo barrou a tentativa do presidente Ronald Reagan (1981-1989) de reinterpretar o Tratado de Mísseis Antibalísticos (1972), impediu a concretização dos planos da marinha de desenvolver uma nova geração de mísseis nucleares táticos, e limitou o desenvolvimento dos chamados mísseis MX.

As intenções de Reagan sobre El Salvador e Nicarágua também perderam força em face dos vários impedimentos criados pelo Legislativo. Sobre esse contexto da América Central, Madison (1991, p. 104) afirma que “a política dos EUA com relação à América Central foi efetivamente sendo construída pelo Congresso”.

A oscilação entre períodos de anomia e de maior ativismo do Congresso norte-americano em política externa deveu-se, historicamente, à incerteza das prerrogativas parlamentares na matéria, resultado de hermenêuticas divergentes acerca do texto constitucional, como visto. Além disso, durante períodos prolongados da história dos EUA, nos quais julgava-se estar a nação diante de ameaças internacionais, prevaleceu a opinião de que a sobrevivência do país dependia de que a política externa fosse avançada de maneira centralizada na figura do presidente, do que decorria o arrefecimento do Legislativo em relação às decisões do Executivo nesses momentos específicos (CESAR; MAIA, 2004).

O Legislativo, no entanto, criou o processo decisório em política externa quando da elaboração do arcabouço jurídico que o estrutura, levando em consideração seu ponto de vista e formas de incidência e oportunidades de influência de sua decisão. Dentro do desenho institucional do processo decisório em política externa norte-americana, Lindsay (1992) destaca algumas agências criadas pelo Congresso e mecanismos de atuação. Ao longo das últimas décadas, o Capitólio criou várias estruturas institucionais dentro da ramificação do

Executivo, em um esforço de dar contorno aos resultados da política externa. Em 1961, instalou a Agência de Desarmamento e Controle de Armas, porque muitos membros acreditavam que a atenção dada ao controle de armas era insuficiente. Em 1974, criou o Escritório de Representação Comercial Especial. Em 1986, uma secretaria relacionada aos assuntos de Defesa.

A dificuldade que o Congresso tem em legislar sobre política externa não pode ser inteiramente creditada aos dois outros Poderes republicanos – Executivo e Judiciário. De acordo com o autor, isso também se deve a fatores específicos da Câmara e do Senado. Divisões partidárias e institucionais resultam, muitas vezes, em falta de consenso, o que é relativamente comum em assuntos de política internacional.

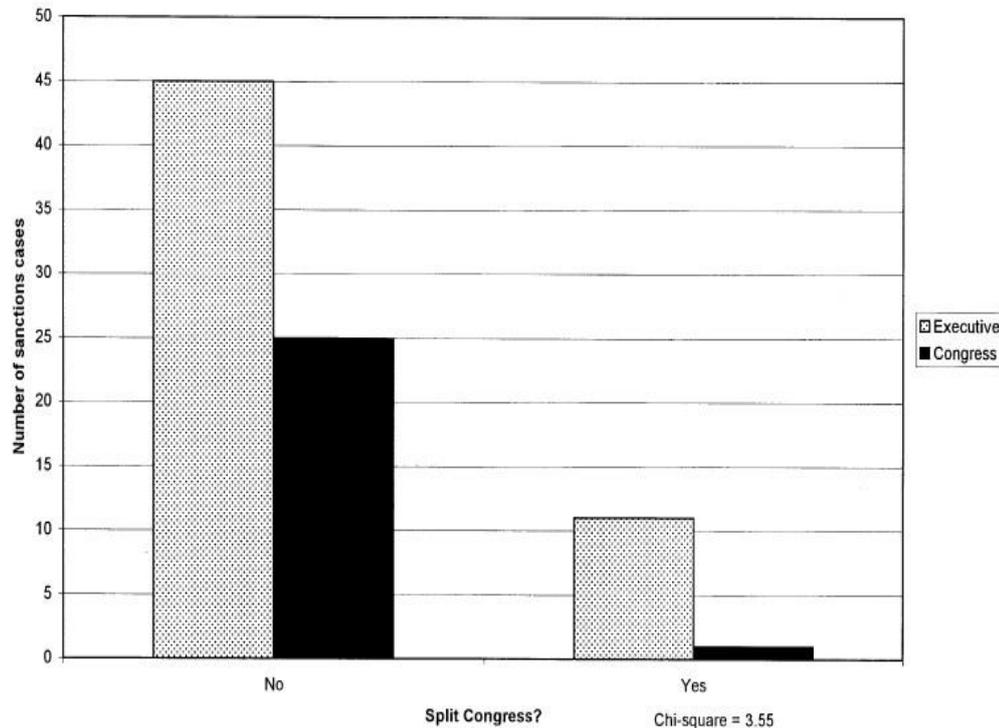
A ação congressional é ainda mais complicada pela crença generalizada de que a liderança presidencial é essencial para o êxito da política externa. Considerações eleitorais ou reforço da inclinação para o presidente são também frequentemente considerados. A influência dos grupos de interesse também se somam a esse processo. As empresas querem evitar posturas que as deixem suscetíveis a críticas públicas se apoiarem candidatos que passem a não defender seus interesses de forma satisfatória (LINDSAY, p. 612).

Alcançar esse consenso em matéria de política externa é importante para a efetivação da vontade do Legislativo, o que não é tarefa fácil. Ressalta-se que consenso não significa unanimidade. Desse modo, uma postura bem sucedida do Congresso diante do Executivo depende do resultado de seu jogo interno.

Martin (2000) analisa o caso das sanções econômicas contra outros países em situações específicas. Nesse contexto, a autora investiga que um eventual Congresso dividido pode favorecer a vontade do Executivo ou enfraquecer a pretensão inicial do próprio Legislativo. Se o modelo de ação coletiva for preciso, o ideal seria que o controle do Congresso fosse dado por uma postura mais consensual, para resultar em um impacto significativo no padrão de sanções econômicas.

Esse modelo prevê que o Congresso encontrará bastante dificuldade em impor sanções quando as duas câmaras são controladas por diferentes partidos. As sanções do Congresso exigem, portanto, coordenação entre as duas Casas. Sem o controle unificado das partes, essa coordenação - particularmente sob condições em que o presidente não está entusiasmado com o uso de sanções ou o contrário - será extremamente difícil de alcançar o intento do Congresso (MARTIN, 2000), como é possível notar no gráfico 3.

Gráfico 3 - Branch by Split Congressional Control on Economic Sanctions



Fonte: MARTIN, 2000, p. 93.

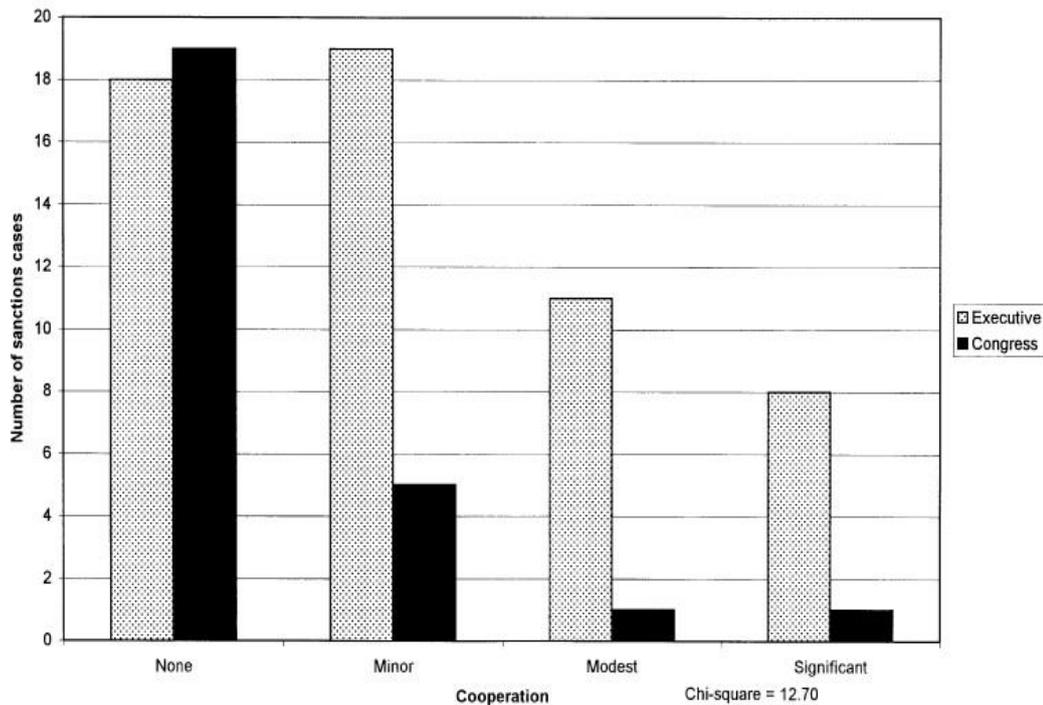
De acordo com o gráfico, imposição de sanções por número de casos (cinquenta) depende do controle em um cenário de divisão do Congresso. O controle de divisão não ocorre com muita frequência, de modo que se tem apenas algumas oportunidades de observar o comportamento nessas circunstâncias, fazendo testes de significância estatística, como esse sobre sanções econômicas. Como evidenciado, quando o Congresso esteve dividido, ele impôs sanções apenas uma vez nos casos incluídos na análise. Isso ocorreu em 1986, quando o Congresso aprovou uma lei que cortava empréstimos a Angola até a retirada das tropas cubanas (MARTIN, 2000).

Mesmo nesse caso, embora o democrata Dennis DeConcini (ex-senador pelo Arizona) tenha proposto uma emenda forçando o presidente a impor um embargo comercial a Angola, o Congresso não foi capaz de concordar com essas sanções, mantendo apenas as sanções financeiras. As decisões emanadas de Washington para Luanda foi uma questão sobre a qual os Poderes Executivo e Legislativo se enfrentaram por décadas. A imposição de sanções em condições de divisão do controle do Congresso não ocorre com frequência portanto, justamente pela falta de consenso interno (MARTIN, 2000).

Martin (2000) apresenta ainda o número de sanções alcanças em comparação com a quantidade de acordos de cooperação atingidos pelo Executivo e pelo Legislativo. Mais uma

vez, ela conclui que a dificuldade de se alcançar consenso no interior do Congresso resulta em mais sucessos do Executivo em cooperação internacional do que iniciativas do Legislativo nessa mesma área, como mostra o gráfico 4.

Gráfico 4 - Branch by International Cooperation



Fonte: MARTIN, 2000, p. 90.

Segundo o gráfico, iniciativas de cooperação vindas do Congresso não são bem sucedidas quando não há consenso, ou seja, não resultam em acordo algum. Resultados menores, modestos ou com alguma significância, isto é, que resultaram em cooperação de fato, e que foram iniciadas pelo governo têm maiores chances de serem bem sucedidas.

A obtenção de altos níveis de cooperação é bastante rara, como é possível notar. No entanto, o executivo tem claramente uma maior taxa de sucesso do que o Congresso nessa dimensão. Quase metade de todos os casos se enquadram na categoria “sem cooperação”. Porém, apenas 33% das sanções presidenciais estão nesse grupo, enquanto 70% delas são do Congresso. O presidente alcançou cooperação “modesta” ou “significativa” em 34% dos casos, enquanto o Legislativo atingiu esse nível em apenas 8%.

É possível inferir que o Congresso não obtém tanta cooperação na média se comparado com iniciativas do Executivo a esse respeito. Isso demonstra que a conformação do jogo interno no Congresso diz muito sobre o poder de assertividade do Legislativo diante

do Executivo. O que significa que configurações partidárias em maiorias ou minorias em cada Casa, e a decorrente capacidade de formar consensos, bem como concessões de *fast-track* e a influência dos grupos de interesse, explicam boa parte do maior ou menor ativismo do Congresso em política externa, porque explicam a redução ou ampliação da margem de manobra desse ator.

3.4 O mecanismo do *fast-track*

O *fast-track* está inserido no contexto das negociações no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), anos depois incorporado pelo Tratado de Marraqueche, de 1994, constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), que passou a vigorar no ano seguinte. Em 2002, o *fast-track* passou a ser denominado de *Trade Promotion Authority (TPA)*, e é mecanismo pelo qual o Congresso confere poder provisório ao presidente da República para negociar acordos comerciais. A partir desse instrumento, o tratado negociado não poderá sofrer emendas oriundas do Legislativo, apenas sendo ratificado ou recusado na sua integralidade, o que confere maior confiança ao Executivo durante as negociações e agilidade na aprovação (MATTOS, 2018).

O TPA permite ao presidente negociar e implementar certos acordos comerciais internacionais que passam por procedimentos legislativos acelerados e por períodos limitados, desde que o presidente cumpra certas obrigações estatutárias. O TPA define como o Congresso optou por exercer sua autoridade constitucional sobre um aspecto específico da política comercial, dando ao presidente uma maior margem para negociar acordos comerciais, garantindo efetivamente aos parceiros comerciais dos EUA que os acordos finais terão consideração oportuna e sem sofrer emendas.

Em 2013, o presidente Obama solicitou publicamente que o Congresso reautorizasse o *fast-track* e reiterou seu pedido de renovação do TPA em seu discurso em janeiro de 2015 sobre o Estado da União. A legislação para renovar o TPA foi introduzida no 113º Congresso, mas não foi adotada naquele momento (FERGUSON, 2015).

O TPA reflete décadas de debate, cooperação e compromisso entre o Congresso e o Poder Executivo na busca de uma acomodação pragmática ao exercício das respectivas competências do governo e do Congresso na política comercial. Os procedimentos legislativos acelerados não mudaram desde a primeira codificação na Lei de Comércio de 1974. O Congresso, no entanto, exigiu que a autoridade para usar o TPA fosse periodicamente

autorizada e, às vezes, optou por revisar os objetivos de negociação comercial, o mecanismo consultivo e os requisitos de notificação presidencial (FERGUSSON, 2015).

Enquanto as primeiras versões do *fast-track* receberam apoio bipartidário, os esforços de renovação posteriores foram mais controversos, culminando em uma votação mais partidária na renovação do TPA de 2002. Futuros debates sobre renovação desse mecanismo podem se concentrar em objetivos de negociação comercial, supervisão das negociações comerciais, aplicação de acordos comerciais e esclarecimento da autoridade do Congresso sobre a aprovação de acordos comerciais recíprocos e política comercial em geral (FERGUSSON, 2015).

A discussão sobre a renovação da TPA tomou novo fôlego durante o 114º Congresso, porque estavam em andamento as negociações comerciais sobre a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês), e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês) e o Acordo de Comércio de Serviços (TISA, na sigla em inglês). Tecnicamente, o TPA não acontece apenas para iniciar ou mesmo concluir negociações comerciais, mas é amplamente entendido como um elemento-chave na definição da autoridade do Congresso e na aprovação da legislação de implementação de acordos comerciais. Ainda que esse mecanismo dê mais agilidade e permita que o Executivo fique mais “livre” durante a negociação, essa concessão e os limites dela partem do Legislativo. Portanto, sua renovação pode ser interpretada como um sinal forte de apoio do Congresso para avançar nas negociações comerciais (FERGUSSON, 2015).

A legislação para reautorizar o TPA foi introduzida como Lei de Prioridades Comerciais e Responsabilidade do Congresso em 2015 e foi relatada pelo Comitê de Finanças do Senado e pelo Comitê de Formas e Meios da Câmara em abril daquele ano. Desse modo, o *fast-track* vigorou de 1974 a 1994, e de 2002 a 2007. Tendo seu pedido de renovação, como visto, reformulado em 2015. Depois da aprovação do NAFTA, que não foi fácil do ponto de vista congressional, o *fast-track* não foi renovado durante o segundo governo Clinton. O perfil do presidente, próximo aos sindicatos, causava desconfiança no Congresso e contribuía para uma polarização.

Segundo Mayer (1998), o *fast-track*, embora agilize as negociações comerciais, não é a solução para todas as negociações. O autor aponta três principais razões para isso. Primeiro, alguns interesses comerciais importantes estariam melhor protegidos em um mundo com menos cooperação e mais protecionismo. Isso é o que ocorre, muitas vezes, na prática comercial internacional. Portanto, uma negociação melhor pensada, que seja mais discutida pelo Congresso, pode favorecer interesses nacionais, ainda que se alongue mais (MAYER,

1998). Segundo, o *fast-track* não apenas limita o poder de interesses comerciais, mas também reduz a eficácia de interesses mais amplos - de sindicatos ou de grupos ambientais, por exemplo. Esses interesses também podem ser melhor considerados sem o *fast-track*. Terceiro, os interesses domésticos não alinhados com o presidente podem não ser bem atendidos pela concentração de poder que o TPA coloca em suas mãos (MAYER, 1998). Há questões importantes que só um debate mais amplo, e isso inclui o Congresso evidentemente, pode atender melhor os anseios presentes no interesse nacional naquela determinada negociação.

No quadro 9, seguem as principais diferenças entre a ratificação dos acordos negociados via *fast-track*, acordos executivo-congressistas e os tratados regulares.

Quadro 9 - Principais diferenças entre os processos de ratificação dos acordos negociados via *fast-track*, acordos executivo-congressistas e tratados regulares

Acordos via <i>fast-track</i>	Acordos executivo-congressistas	Demais tratados
Têm natureza comercial	Temas variados	Temas variados
Votação por maioria simples	Votação por maioria simples	Votação por maioria qualificada
Não há possibilidade de sofrer emendas	Passíveis de emendas	Passíveis de emendas
Há prazos específicos ao longo do processo	Há prazos específicos	Há partes do processo em que não há prazos definidos (figura 3)
Passam pela Câmara e pelo Senado	Passam pela Câmara e pelo Senado	Passam apenas pelo Senado

Fonte: Elaborado pelo autor.

É possível notar que há três principais tipos de acordos ou tratados internacionais que são incorporados ao ordenamento jurídico norte-americano. E que cada um deles apresenta uma especificidade quanto ao processo de internalização. Naqueles via *fast-track*, de natureza comercial, embora os termos da negociação tenham sido concedidos tanto pela Câmara quanto pelo Senado, ao final das tratativas, não precisam passar novamente pelo Congresso, é uma anuência prévia. Também não podem ser emendados, e a votação é por maioria simples, o que contribui para a celeridade do processo.

Os acordos executivo-congressistas seriam um meio termo entre aqueles autorizados através do *fast-track* e os tratados de temas em geral. Portanto, têm a rapidez de um acordo conduzido pelo Executivo, mas precisam ser aprovados, em sua fase final, pelo Congresso. Já os tratados sobre temas gerais necessitam da aprovação de dois terços do Senado e também são passíveis de sofrer emendas.

3.5 A influência dos grupos de interesse

Os grupos de interesse constituem mais um elemento de influência na tomada de decisão dos congressistas. Isso se dá em maior ou menor grau, a depender da agenda ou acordo em discussão no Congresso. Grupos de pressão, que se enquadram nos grupos de interesse, na definição de Azambuja (2003), são qualquer grupo social, permanente ou transitório, que, para satisfazer seus interesses, procure obter determinadas medidas dos órgãos institucionais e influenciar a opinião pública. Influência que, naturalmente, ocorre dentro dos parâmetros legais que regulamentam as atividades desses grupos.

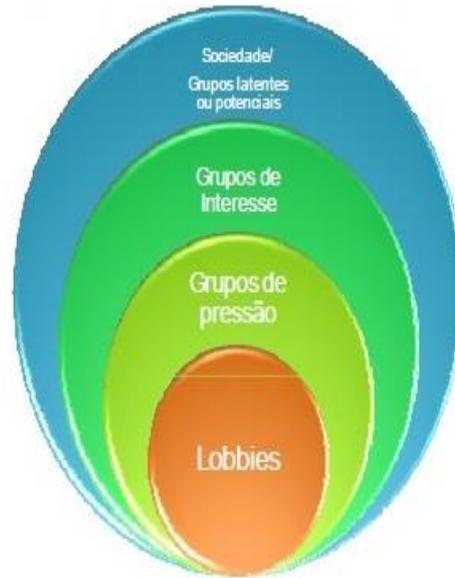
Entendemos que tanto o *lobby* quanto o *advocacy* configuram grupos de interesse que exercem pressão junto ao Congresso, na tentativa de mobilizarem suas preferências com o objetivo de efetivar seus interesses. O Congresso norte-americano pode acomodar essas preferências tanto pelas decisões nos Comitês quanto via votação em plenário. Na verdade, os grupos de pressão devem ser analisados como estruturas que integram o sistema político. Não são institucionais como as que compõem o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, mas se apresentam, ainda que dentro dos parâmetros legais, de modo relativamente informal e organizados em diferentes setores da sociedade. Contrariamente aos partidos políticos, os grupos de pressão não almejam ocupar um lugar no poder institucionalizado. Eles buscam influir nas decisões, seja para promover seus interesses, seja para evitar que decisões desfavoráveis a eles sejam aprovadas (RUEL, 2009).

Grupos de pressão situam-se no espaço localizado entre os indivíduos isoladamente considerados de um determinado segmento social e os órgãos de governo. Trata-se de uma estrutura de articulação de interesses, em contraste com os partidos políticos, que são estruturas de agregação de interesse, em princípio. “Grupos de pressão, portanto, são porções sociais organizadas, reunindo indivíduos que compartilham interesses e desenvolvem ações com a intenção de inspirar decisões de governo” (RUEL, 2009, p. 2).

Santos (2007) explica a dimensão e a inter-relação que há entre *lobby*, grupos de pressão, grupos de interesse, e grupos latentes ou potenciais na sociedade (Figura 4) . Há uma

relação muito próxima entre eles no exercício de seus interesses para a implementação de políticas favoráveis – ou na dissuasão delas, mas também há especificidades de alcance e atuação e os distinguem.

Figura 4 – Lobbies, Grupos de Interesse e Grupos de Pressão no Contexto da Sociedade



Fonte: SANTOS, 2007, p. 83.

Da mesma forma que os grupos de interesse são um desdobramento da sociedade a partir dos grupos latentes ou potenciais, os grupos de pressão seriam uma parcela próxima e resultante dos grupos de interesse. Já os *lobbies* “seriam os grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência, mas sem se constituírem em partidos” (SANTOS, 2007, p. 83).

Com relação às interfaces entre os grupos de interesse, governo e partidos políticos, e no interior do Congresso, mais especificamente nas frentes partidárias, tanto em sistemas bipartidários quanto multipartidários, é possível identificar na Figura 4 relações de complementaridade e intersecção entre esses atores (institucionalizados ou não, nesse último caso regulamentados) no processo decisório, visto de forma mais ampla, e não apenas sob a perspectiva da decisão final, sem os elementos que conduziram a essa posição. Com isso, é possível observar que há papéis distintos que dialogam entre si em alguma medida, sem, contudo, abandonarem sua essência (SANTOS, 2007).

Figura 5 – Interfaces entre Partidos Políticos, Frentes Parlamentares, Grupos de Interesse e Governo



Fonte: SANTOS, 2007, p. 84.

Com efeito, é possível observar que a atuação dos grupos de pressão não se confunde com a vontade do governo, nem com a do Congresso, mas é importante a presença desses grupos como contraponto as decisões centradas no Executivo e como ampliação do aspecto democrático do processo decisório, o que permite ainda a competição entre grupos de interesse (SANTOS, 2007).

A prática do *lobby* é regulamentada nos EUA, portanto é legítima e legal. Essa atividade antiga em território norte-americano teve seu respaldo jurídico na primeira emenda à Constituição do país, que proíbe o Congresso de aprovar leis que restrinjam a liberdade de expressão ou os direitos das pessoas de se reunir pacificamente e apresentar petições ao governo sobre suas queixas (REUL, 2009).

No Brasil, o seu desenvolvimento remete à época do regime militar. Apesar da atuação incipiente desses grupos naquele momento, houve alguma influência na formulação de políticas públicas. Algum tempo depois, a mídia passou a chamar de *lobby* qualquer postura que tivesse alguma relação com influência e convencimento, sem considerar o caráter da representação de interesses na sua concepção original (REUL, 2009). Há, evidentemente, forte atuação dos grupos de interesse no caso brasileiro, bancadas organizadas dentro do Congresso que defendem interesses específicos como no caso do agronegócio. Também há

um crescente movimento que reúne um conjunto de legislações na tentativa de regulamentar o *lobby* no Brasil. Discutiremos sobre os grupos que apoiaram o MERCOSUL em 1991 na seção específica sobre Congresso brasileiro e a ratificação do Tratado de Assunção (seção 6).

Ainda sobre o caso norte-americano, os grupos de interesse podem ser classificados quanto à sua composição e tipo como (Quadro 10):

Quadro 10 – Classificação de Grupos de Interesse Segundo Composição (EUA)

QUANTO À COMPOSIÇÃO	QUANTO AO TIPO	EXEMPLOS
Organizações de membros ("membership organizations")	Associações de Organizações de Representação Empresarial ("peak business associations")	U.S. Chamber of Commerce, National Association of Manufacturers, National Federation of Independent Business, Business Roundtable
	Associações de negócios ("trade associations")	American Bankers Association
	Sindicatos de Trabalhadores ("labor unions")	AFL-CIO – American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, United Steelworkers of America, American Federation of Teachers, American Federation of State, County and Municipal Employees
	Grupos Agrícolas ("farm groups")	National Grange, American Farm Bureau Federation, National Farmers Union
	Associações Profissionais ("professional associations")	American Society for Personnel Administration, Financial Executives Institute, American Nurses Association, American Society of Mechanical Engineers, American of Public Welfare Attorneys, American Medical Association, American Bar Association
	Grupos Cívicos, Grupos de Advocacia e Grupos de Causas	Sierra Club, American Civil Liberties Union, National Tax-Limitation Committee, National Taxpayers' Union, Common Cause, Children Welfare League of America, National Association of the Deaf, National Right to Life Committee, Public Citizen, American Conservative Union, Consumer Union, Center for Public Integrity.
	Grupos de Direitos Cívicos e Organizações de Bem Estar Social	National Association for the Advancement of Colored People, American Civil Liberties Union, National Urban League, Women's Equity Action League, National Organization for Women, National Rural Housing Coalition
	Coalizões	National Coalition for Bankruptcy Reform, Clean Air Working Group, Committee of Railroad Shippers,
Organizações Singulares ("non membership organizations")	Corporações	Exxon, IBM, Microsoft, Firestone, General Eletric, General Motors
	Empresas de Advocacia de Interesse Público ("public interest Law firms")	Center for Law and Social Policy, Pacific Legal Foundation, Media Access Project, National Prison Project

Fonte: SANTOS, 2007, p. 96.

Embora distintos quanto à composição, esses grupos podem, muitas vezes, atuar de forma muito semelhante, explica Santos (2007). As diferenças na forma de atuação entres eles estão frequentemente relacionadas à quantidade de recursos de que dispõem para financiarem um lobista e esse agir diretamente com o político, ou pela natureza de seus interesses ou ainda diante da legislação tributária que embasa essa atuação (SANTOS, 2007).

O tradicional lobista se comporta como um membro da equipe de determinado congressista, sendo responsável por articular junto a esse parlamentar questão importante para determinada corporação ou grupo que financia o articulador. Pode ainda o lobista, nas primeiras conversas, agendar reunião entre o grupo financia e esse político. Segundo Cintra

(2005, p. 25), “é importante para os lobistas serem reconhecidos como defensores de determinados temas, de forma que os parlamentares [...] saberão com qual interlocutor devem conversar”. Ademais, ressalta Cintra (2005, p. 25) que “isso ocorre também em função de o lobista deter conhecimento técnico suficiente para auxiliar o parlamentar na tomada de posição nas discussões sobre um dado tema”.

Deste forma, o *lobby* tradicional liderado por importantes e treinados advogados que conduziam suas atividades de forma privada, foi em parte substituído por grandes movimentos de base (*grassroots*) capazes de pressionar de forma geral as atividades do parlamentares (CINTRA, 2005, p. 25).

No caso da negociação do NAFTA no começo da década de 1990, veremos (seção 5) que, para se alcançar a aprovação do acordo, foi preciso vencer o forte receio de grupos lobistas especializados em comércio, e, principalmente, mobilizar e convencer membros de sindicatos, organizações ambientais, grupos variados da sociedade civil - especialmente aqueles mais conservadores. Isso se deu no intuito de angariar uma boa base de apoio para uma área de livre-comércio na América do Norte - *grassroots* (MAYER, 1998). Desse modo, para a efetivação do NAFTA, foi preciso conquistar o apoio mais amplo da opinião pública e da sociedade civil, e, conseqüentemente, das corporações, que, por sua vez, também alimentavam as expectativas da opinião pública quanto ao NAFTA, em uma espécie de retroalimentação na dinâmica do apoio.

4 ATORES NA FORMULAÇÃO E NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

No Brasil, já não se pode mais afirmar que há um insulamento burocrático em política externa, que se via até meados dos anos 1980, e que se caracterizou pela alta concentração do processo decisório na figura do presidente da República e do Itamaraty, tidos, até então, como únicos articuladores de relevância nesse processo (OLIVEIRA, 2003). Além da mudança no contexto quanto aos atores na tomada de decisão, tanto internamente com a redemocratização quanto no âmbito internacional, a partir de demandas e implicações decorrentes da globalização, criaram-se canais institucionalizados para responder a esses desafios, como as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e a Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL. Essas instâncias constituem mecanismos de participação do Legislativo tanto no processo decisório da política externa do Brasil quanto com relação à influência na condução de processos já em andamento e dirigidos pelo Executivo (NEVES, 2006).

A partir disso, esta seção apresenta as competências constitucionais dos atores em política externa no Brasil e discute como ocorre a interação entre esses agentes ao longo dos processos, por meio da incorporação dos tratados internacionais e das discussões nas comissões especializadas em relações exteriores.

4.1 Competências constitucionais no campo das relações exteriores

No texto constitucional de 1988, as competências em política externa estão previstas nos artigos 84, incisos VII e VIII, e 49, inciso I. O primeiro dispositivo enuncia que compete privativamente ao presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos¹⁵. Além disso, cabe ao presidente celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. É nessa fase da processualística de internalização de tratados que o Legislativo manifesta sua vontade de vincular ou não o Brasil a um acordo internacional, o que reforça o aspecto democrático do processo, representando um contraponto ao Executivo¹⁶. Segundo o art. 49, I, é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados,

¹⁵ Sujeitos à aprovação do Senado Federal.

¹⁶ Detalharemos as fases de incorporação de um tratado internacional ao ordenamento jurídico brasileiro na subseção 4.3.1.

acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Além de decidir definitivamente sobre tratados e acordos internacionais, o Legislativo referenda declaração de guerra ou de paz, é competente para autorizar o trânsito de tropas estrangeiras em território nacional (em regra), e autoriza viagens do presidente da República e do vice-presidente quando forem superiores a 15 dias. O Senado também autoriza operações internacionais financeiras dos entes federados e aprova ou não, por meio de sabatina, indicado pelo Executivo ao cargo de embaixador. O Congresso ainda encaminha e discute os mais diversos temas em política externa nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE), além da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL (CPCMS).

Diniz (2012) esclarece que uma atuação mais assertiva não se restringe à apresentação de reservas aos tratados por meio dos decretos legislativos. Há outros mecanismos de atuação parlamentar que também recaem sobre o processo decisório, o que mostra não somente as ocorrências de outras formas de participação, como também exemplifica situações de acirradas divergências quanto ao conteúdo substantivo de certos atos internacionais.

Além de resolver em definitivo sobre tratados internacionais, cabe ao Legislativo a “apresentação de reservas; solicitação de audiências com representantes do Poder Executivo; solicitação de vistas ao processo; registro de votos em separado; solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação; ocorrência de debates entre os parlamentares e de votação nominal” (DINIZ, 2012, p. 175).

O período entre 1988 e 2005 foi marcado pelo maior número de iniciativas de emendas à Constituição Federal com o intuito de ampliar o escopo de atuação do Legislativo em política externa. Nesses anos, foram propostas 15 emendas à Constituição que versaram sobre política externa brasileira. Dessas, 9 foram de iniciativa da Câmara dos Deputados e 6 oriundas do Senado Federal, segundo o Comitê de Direitos Humanos e Política Externa. De modo geral, as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) tratam de temas comerciais, econômicos e financeiros. Especificamente, podem ser agrupadas nas seguintes demandas: aumentar o campo temático de controle *ex-post* do Congresso Nacional no referente aos acordos internacionais; acrescentar a competência de alterar, emendar, fazer reservas, elaborar cláusulas interpretativas a tratados e acordos internacionais; a exemplo do que ocorre nos EUA, instituir o mecanismo do *fast-track* no Brasil; requerer do Executivo a prestação de contas e de informações prévias sobre as negociações internacionais para que o Congresso possa ter conhecimento antecipado dos acordos internacionais que serão destinados à sua

apreciação; acrescentar a competência ao Legislativo de ser consultado também sobre a denúncia de tratados internacionais, não apenas quando da aprovação.

No que se refere à denúncia¹⁷ de tratados internacionais, tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre essa temática. Em 1996, a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que havia sido aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional por meio dos decretos 68/1992 e 1.855/1996, foi denunciada pelo decreto presidencial 2.100/1996. O texto da Convenção proibia a demissão do trabalhador sem que houvesse motivo. No ano seguinte, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) propuseram a ADI 1.625, alegando que o art. 49, I, da CF/88, não teria sido observado quando da denúncia. Com efeito, o argumento da inconstitucionalidade residia no fato de que, do mesmo modo em que houve consulta ao Legislativo para a aprovação ou não da Convenção – o chamado referendo congressional, a possível denúncia também deveria ter sido objeto de análise das Casas, o que não ocorreu (MATTOS, 2017).

Até o momento (2020), a maioria dos ministros da Corte julgou parcialmente procedente ou improcedente a ação. Apenas o ministro Joaquim Barbosa (2009) considerou a ADI 1.625 integralmente procedente, o que indica que a prática de denúncia de tratados internacionais deve permanecer sob decisão exclusiva do Executivo.

O argumento para a não consulta ao Legislativo quando da denúncia se sustenta no fato de que quando o Congresso autorizou o Executivo a ratificar ou não o tratado, durante o processo de incorporação do ato internacional, ele estava tacitamente autorizando o governo a deixar o tratado no futuro, se assim o Poder Executivo quisesse (SLOBODA, 2016).

Além de prever as competências dos atores institucionais em política externa, a Constituição Federal de 1988¹⁸, no seu art. 4º, também enumera os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, que são:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;

¹⁷ Ato de desobrigar-se de um acordo internacional, desvincular-se de um tratado, o instituto da denúncia está previsto na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

¹⁸ A Carta de 1988 é a sétima Constituição do Brasil. Antes, o país teve como Lei Maior a Constituição outorgada de 1824, no período monárquico. A partir de então, vieram a primeira Constituição republicana em 1891, as duas Constituições do período Vargas em 1934 e 1937, a de 1946 no governo Dutra, e a de 1967, durante o regime militar.

- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Um ponto inovador trazido pela Constituição da redemocratização (1988), no que se refere aos princípios da política externa brasileira, diz respeito a previsão de dois incisos sobre a paz (VI e VII) na condução das relações internacionais do Brasil, conferindo maior ênfase às soluções negociadas, isto é, pela via diplomática. Além disso, como lembra Almeida (1990, p. 57), “essa intenção transparece desde o preâmbulo do novo texto constitucional, no qual os representantes do povo indicam o comprometimento do ‘Estado Democrático’ com a ‘solução pacífica das controvérsias’ na ordem interna e internacional”. O autor ressalta ainda que, no texto constitucional anterior a 1988, a obrigatoriedade do recurso a métodos pacíficos para a solução de controvérsias internacionais em que o Brasil estivesse envolvido era reforçada pela vedação expressa da chamada “guerra de conquista”.

Com efeito, a CF/88 deu força de lei aos princípios de política externa que já vinham sendo consolidados pela prática diplomática brasileira. Esses parâmetros constituem o que Cervo (2008) chamou de acumulado histórico da diplomacia brasileira, e são: a autodeterminação, a não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; o respeito ao Direito Internacional ou juridicismo; o multilateralismo normativo; a ação externa cooperativa e não confrontacionista; as parcerias estratégicas; o realismo pragmático; a cordialidade oficial no trato com os vizinhos; o desenvolvimento como vetor; e a independência de sua inserção internacional. Todos esses princípios estão relacionados entre si e foram incorporados direta ou indiretamente ao texto constitucional de 1988.

A referência à Constituição no terreno das relações exteriores deriva não apenas do fato de que os dispositivos constitucionais são peças fundamentais para garantir a soberania e a independência dos Estados, mas, sobretudo, por ser esse documento o pressuposto da própria capacidade internacional estatal (OLIVEIRA, 2014).

4.2 O desenho institucional e a atuação do Executivo em Política Externa

As relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo brasileiro já foram tema de inúmeros trabalhos e debates, em face de suas complexas dinâmicas na esteira dos mais diferentes temas. As controvérsias sobre essa interação se focaram inicialmente nos desafios que ela apresentava à governabilidade, sendo tais desafios posteriormente desmistificados e explicados diante da relação que quase se confunde entre as competências dos três Poderes constituídos. Grande parte da literatura especializada entende a preponderância do Executivo sobre os processos legislativos e estuda os mecanismos de que os presidentes dispõem para influenciar tais processos (SPOHR; SILVA, 2016). Há, no entanto, um incipiente campo de estudo focado na interação entre esses dois Poderes do ponto de vista congressional.

O paradigma realista das relações internacionais defendeu um modelo de determinação da política internacional baseado na defesa dos interesses nacionais, propondo, desse modo, um modelo de Estado unitário com decisões monocráticas que pouco ou nada considerava outros fatores e atores internos quanto aos objetivos a serem perseguidos por sua política externa. Em face desse paradigma e da centralidade da unicidade do Estado para suas hipóteses, o estudo da formulação da política externa por seus determinantes domésticos ficou, por muito tempo, relegado a um segundo plano. O surgimento de um grupo de trabalho reunido sob a alcunha de análise de política externa na segunda metade do século XX deu início ao estudo dos diversos elementos que influem na configuração dos traços e diretrizes da política externa, trabalhando especialmente com as burocracias em disputa e com as mudanças imprimidas pelos indivíduos que ocupam espaços-chave a cada período ou em cada país analisado (SPOHR; SILVA, 2016).

O Poder Executivo integra o princípio da separação dos Poderes. A lógica tem por base estabelecer freios e contrapesos às decisões de um Poder em face dos outros dois (Legislativo e Judiciário). Isso ocorre em qualquer segmento decisório, seja ele em política interna ou externa.

A principal função do Executivo é administrar, mas ele também legisla (medida provisória e decretos) e jurisdiciona (quando julga seus agentes por irregularidades cometidas no exercício do cargo). A função típica do Legislativo, por sua vez, é criar as leis e referendar os tratados internacionais, além de fiscalizar por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e do Tribunal de Contas. Mas o Congresso também possui como funções atípicas a jurisdição e a administração. A primeira ocorre no julgamento de eventuais crimes

de responsabilidade praticados pelo presidente da República. A hipótese administrativa acontece quando o Congresso criar leis e regimentos que alcançam a si mesmo, como remunerações e direitos trabalhistas de seus próprios servidores.

No presidencialismo, o chefe de governo e o chefe de Estado estão representados na mesma pessoa. O chefe de governo atua em nome da União, isto é, sobre assuntos domésticos. O chefe de Estado, por sua vez, representa a República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais.

Ao entender a complexidade da formulação de política externa e a presença de diversos atores nesse processo, muitos analistas observam o enquadramento da política externa enquanto política pública no Brasil, comparando suas especificidades às das demais políticas de governo e notam semelhanças. O insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE), historicamente defendido como único formulador da política externa brasileira, é visto por esses autores, na verdade, como uma nova situação: com a expansão dos efeitos distributivos de políticas voltadas para o exterior, há um maior interesse por parte de outros segmentos da burocracia estatal e da sociedade civil, especialmente outros ministérios, academia e associações de classe, o que contribuiu com o arrefecimento do monopólio do Itamaraty. Embora esse processo seja relativamente recente, essa literatura especializada defende que a política externa brasileira nunca foi de formulação exclusiva do MRE (SPOHR; SILVA, 2016).

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com especificidades que a diferencia de outras políticas públicas. O fato de ser implementada fora das fronteiras estatais pode criar uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera "ação externa", afirmam Salomón e Pinheiro (2013). A política externa é um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, e de uma estratégia que segue diretrizes para sua execução. Desse modo, entender a política externa como política pública requer considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra formulação de política pública, as demandas e os conflitos de variados grupos domésticos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

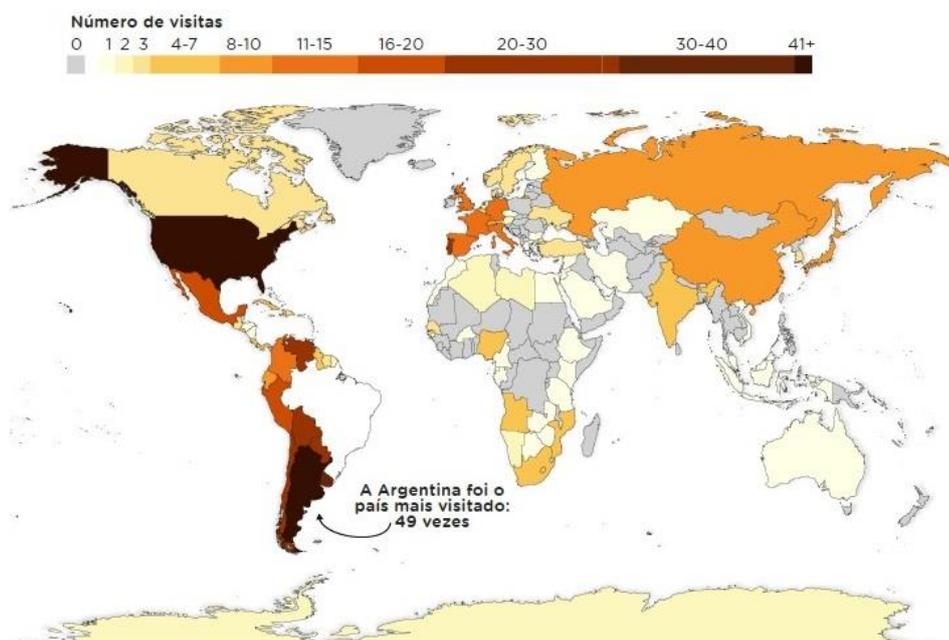
Existem pressões advindas de grupos da sociedade civil tais como da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da CUT, da CONTAG, de Organizações Não Governamentais (ONGs), e das próprias bancadas organizadas no Congresso Nacional, que tradicionalmente representam interesses de grupos específicos, como a bancada ruralista, por exemplo.

Embora outros atores tenham ganhado espaço nas decisões sobre política externa nos sistemas presidencialistas, o Executivo tem ainda papel predominante na formulação e condução das relações exteriores do Brasil. Isso decorre, como visto, da centralidade atribuída pela Constituição Federal de 1988. No Executivo, além do próprio presidente da República e do Itamaraty, a formulação da política externa também passa por outros órgãos e instâncias da burocracia estatal, tais como o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e a Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) ligada ao Ministério da Economia. Esses últimos mais voltados para a política de comércio exterior.

Segundo Lima e Santos (2001), essa centralidade no Executivo em questões de política externa produz três efeitos importantes. Em primeiro lugar, ocorre a promoção de uma política distante do que seria o ponto ideal para o legislador médio. Em um segundo momento, a instabilidade das decisões, devido a pressões intraburocráticas. E, finalmente, contribui com o favorecimento de grupos e setores específicos à revelia de qualquer controle da sociedade (CESAR; MAIA, 2004).

Ao mesmo tempo em que a política externa se abre, ainda que em um processo lento, a outros atores, cresceu também a presença do presidente da República nas negociações internacionais, o que ficou conhecido como diplomacia presidencial. A Figura 6 mostra os lugares mais visitados pelos presidentes brasileiros de Juscelino Kubitschek (1956-1961) a Michel Temer (2016-2018).

Figura 6 – Destinos no exterior mais visitados pelos presidentes de JK a Temer



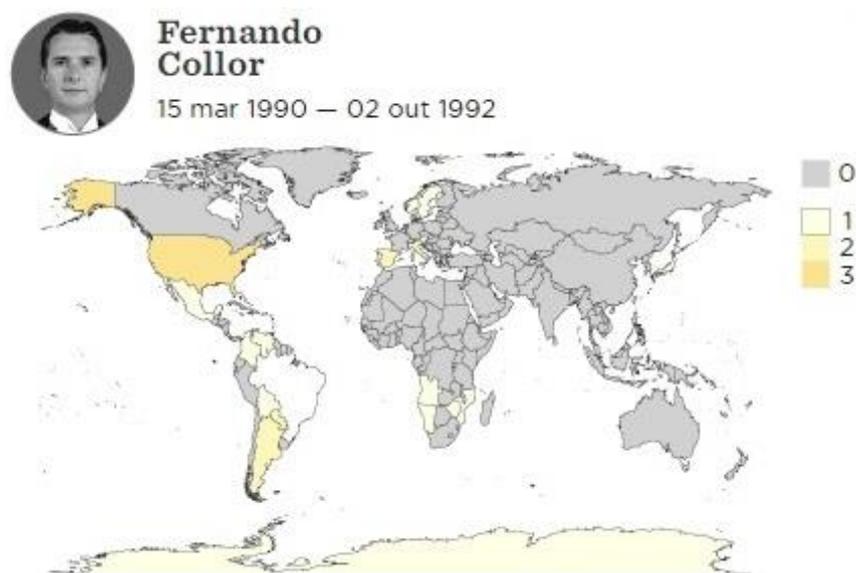
Fonte: ZANLORENSSI; ALMEIDA, 2018.

A figura mostra que de Juscelino Kubitschek a Temer os destinos internacionais mais visitados pelos presidentes brasileiros se concentraram no entorno geográfico do Brasil e no continente americano como um todo. Em especial, com um grande número de visitas de presidentes brasileiros, destacam-se Argentina e EUA. Nesse período, foram mais de 40 viagens a esses países, o que evidencia um dado importante: as relações hemisféricas, sobretudo com a região sul-americana, são fundamentais para a inserção internacional do Brasil. Nela, concentram-se muitos dos acordos de cooperação internacional, nas mais diversas áreas, estabelecidos pelos governos brasileiros ao longo das décadas, além de ser a região onde se localiza um dos principais parceiros comerciais do Brasil, a Argentina; país com o qual o Brasil tem importantes acordos no campo da segurança e da defesa, além de ambos constituírem, ao lado de Paraguai e Uruguai, o MERCOSUL.

Em seguida no número de viagens de presidentes brasileiros a outros países, vem a Europa ocidental como um todo, com destaque para Portugal, seguida de alguns países da Ásia como Rússia, China, Índia e Japão. Com menos visitas, mais também significativos destinos para a diplomacia presidencial brasileira do período, estiveram países como Turquia, Ucrânia, Noruega, Suécia, Nigéria, Angola, Moçambique e África do Sul.

As Figuras 7, 8, 9 e 10 mostram o número e os destinos das viagens ao exterior dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), respectivamente.

Figura 7 – Destinos no exterior da diplomacia presidencial de Fernando Collor



Fonte: ZANLORENSSI; ALMEIDA, 2018.

Pela figura 7, é possível notar que um maior número de viagens de Collor aos EUA evidencia a clara preferência pela relação bilateral com Washington no contexto neoliberal. Além disso, notam-se visitas à Argentina e ao Paraguai, como evidência da construção dos arranjos negociais nascidos ainda na década anterior a esse governo para consolidar uma área de livre-comércio no cone sul do continente americano, com intenções de união aduaneira¹⁹ e de mercado comum, o MERCOSUL. Também é possível observar que, apesar de crescentes as viagens presidenciais ao exterior, no período Collor esse número é reduzido em face do pouco tempo de governo.

Figura 8 - Destinos no exterior da diplomacia presidencial de Itamar Franco



Fonte: ZANLORENSSI; ALMEIDA, 2018.

Durante o governo de Itamar Franco, nota-se um expressivo número de visitas à Argentina, mais uma vez em face da construção do MERCOSUL. Embora sua origem remonte ao Tratado de Assunção de 1991, a efetivação do bloco foi acontecendo ao longo das décadas seguintes por meio de protocolos²⁰ anexados ao tratado constitutivo de 1991. No período Itamar, percebe-se também visitas ao Uruguai, aos EUA e à Colômbia. A visita a Bogotá se deu em face da tentativa de se estabelecer preferências comerciais entre o Brasil e a Colômbia. O MERCOSUL viria a firmar uma Área de Complementação Econômica (ACE) com a Colômbia anos mais tarde, em julho de 2017.

¹⁹ O MERCOSUL é uma união aduaneira imperfeita.

²⁰ Detalharemos o conteúdo dos protocolos de Brasília (1991), Las Leñas (1992), Ouro Preto (1994), Ushuaia (1998), Olivos (2002), Assunção (2010) e Montevideu (2011) na subseção 6.1.

Figura 9 - Destinos no exterior da diplomacia presidencial de FHC



Fonte: ZANLORENSSI; ALMEIDA, 2018.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, foi marcado por um aumento expressivo das viagens presidenciais ao exterior. No total, foram 23 países visitados em quatro continentes. Com exceção do Suriname, da Guiana e da Guiana francesa (território da França), FHC visitou todos os países sul-americanos pelo menos uma vez, o que é um indicativo da prioridade regional conferida pela agenda de política externa brasileira à época. A Argentina liderou mais uma vez como principal destino das viagens, seguida de países como Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Venezuela, EUA, dentre outros. Nesse período, o Brasil ensaiava uma retomada de inserção internacional mais proativa e participativa.

Pouco antes do governo FHC, o Brasil foi criticado pelos EUA por questões de direitos humanos e de comércio. Em 1989, o governo americano colocou o Brasil na chamada seção 301, que é parte da Lei de Comércio do país. Parceiros nela enquadrados são acompanhados de forma mais detida pelo *United States Trade Representative (USTR)*, ligado ao Executivo, e são considerados praticantes de uma política de comércio exterior e de propriedade intelectual injusta, segundo os parâmetros estadunidenses (*Fair Trade*), o que pode implicar restrições ao comércio. O Brasil sofreu prejuízo de US\$ 120 milhões no setor de celulose, em face das restrições comerciais embasadas na aplicação desse mecanismo legal de política comercial. O país foi retirado da seção 301 já na década de 1990, quando as relações entre os dois países se normalizaram.

Nesse período da chamada autonomia pela participação (FONSECA JR, 1998), os diferentes governos brasileiros aderiram aos principais regimes internacionais, tendo

participado da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos em 1993, ratificado, em 1998, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) de 1968, reconhecido a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e sediado a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92.

Figura 10 - Destinos no exterior da diplomacia presidencial de Lula da Silva



Fonte: ZANLORENSSI; ALMEIDA, 2018.

Foi durante os governos de Lula da Silva (2003-2010) que a diplomacia presidencial alcançou seu maior ímpeto. Lula foi o presidente que mais viajou ao exterior até governos recentes. Além dos vizinhos americanos, o ex-presidente visitou a África, a Ásia e a Europa. Mais uma vez, a Argentina aparece na liderança das viagens internacionais presidenciais. Lula visitou o país cerca de 20 vezes ao longo de seus oito anos de governo. Em seguida, vem Venezuela, EUA, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Chile. Tantas viagens foram importantes para se alcançar o que Vigevani e Cepaluni (2007) chamaram de autonomia pela diversificação. A busca pela ampliação de parceiros comerciais e de aliados políticos foi o combustível das viagens da diplomacia presidencial de Lula da Silva. O destaque são as viagens intensificadas à Argentina, que já figurava como um dos principais destinos da diplomacia presidencial brasileira ao longo das últimas décadas, e o maior número de visitas de Lula aos países africanos.

A política externa brasileira desse período caracterizou-se por ações voltadas ao chamado Sul global. Sua inserção deu-se, sobretudo, por meio de coalizações, cúpulas Sul-

Sul, como as cúpulas América do Sul-África (ASA ou AFRAS) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), negociações comerciais Sul-Sul, cooperação técnica e ajuda humanitária. Tais mecanismos se instrumentalizaram por meio dos chamados arranjos ou coalizões de geometria variável, como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), de 2003, com prioridade no combate à fome e à miséria, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), formalizado em 2009, cinco anos após sua primeira cúpula, e que objetiva a reforma do sistema financeiro internacional, e o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), também de 2009, com foco no meio ambiente (MATTOS, 2017).

4.2.1 O Ministério das Relações Exteriores (MRE)

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é o órgão político-administrativo que auxilia o presidente da República na formulação da política externa, encarregado também de assegurar sua execução e manter relações com os Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais, por meio da promoção e defesa dos interesses nacionais e da articulação entre governos no plano externo, com vistas a criar um ambiente favorável ao desenvolvimento do Brasil, a partir do respeito aos princípios que regem as relações internacionais do país (BRASIL, 2019).

A origem mais remota do Itamaraty data do ano de 1808, quando o decreto de 11 de março instituiu a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. A transmigração da corte real portuguesa naquele ano favoreceu o surgimento da atividade diplomática no então Brasil colônia e, *a posteriori*, Império. Nesse primeiro momento, a Secretaria recém-criada não tratava exclusivamente dos negócios internacionais, porquanto também tinha por escopo assuntos de defesa, mais especificamente sobre guerra e paz, o que, segundo Do Carmo (2018), pode explicar o relacionamento usualmente cordial entre militares e diplomatas àquela época.

Logo após a independência do Brasil em 1822, já separada das questões de guerra, a Secretaria dos Negócios Estrangeiros tomou contornos como a conhecemos hoje a partir do processo de surgimento e consolidação do corpo diplomático brasileiro. Segundo Do Carmo (2018), considera-se que a fundação do Itamaraty moderno se deu com a atividade diplomática de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, à frente do Ministro das Relações Exteriores entre 1902 e 1912.

O Barão do Rio Branco

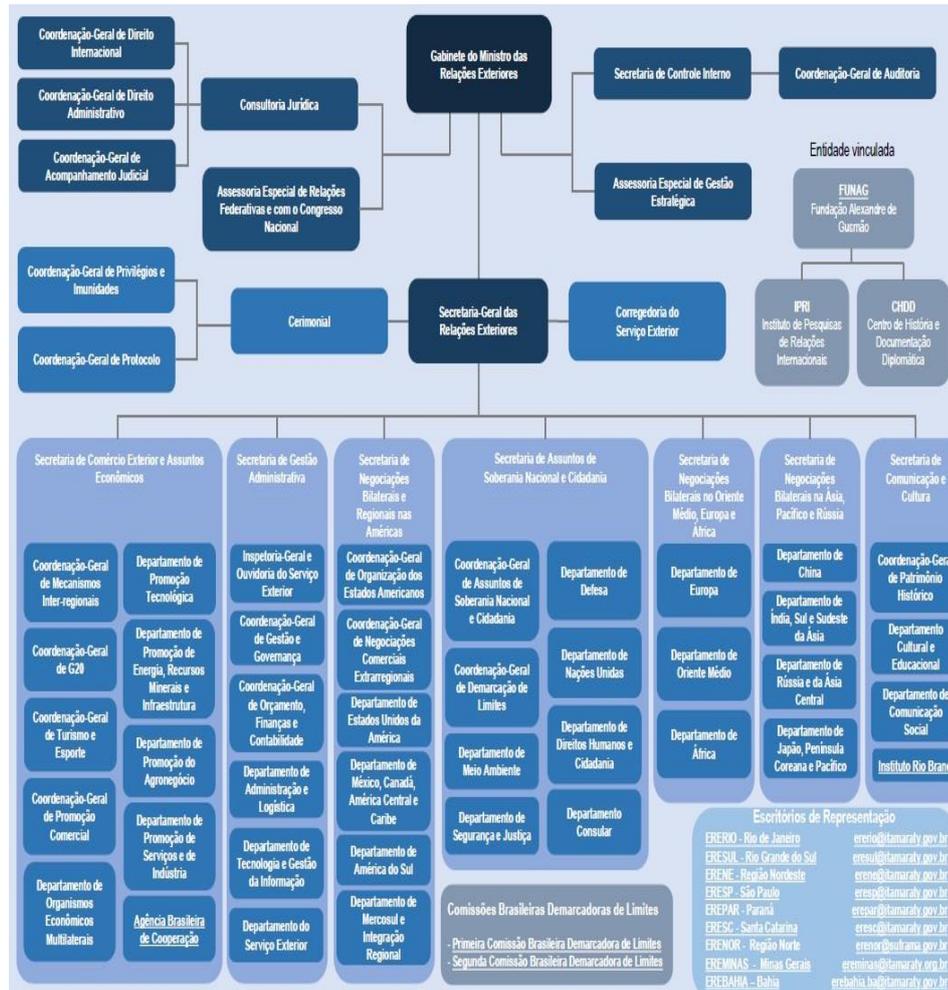
[...] foi o estadista que conduziu – com determinação, prudência e conhecimento de causa – processos de arbitragem e de negociação que concorreram decisivamente para o estabelecimento pacífico de nossas fronteiras. Como chanceler, função que desempenhou durante os mandatos de quatro presidentes consecutivos, consolidou a imagem do profissional pragmático, mais afeito ao argumento político do que às especulações abstratas, capaz de ajustar o instrumento de ação às especificidades de cada situação concreta. (PATRIOTA, 2012, p. 5).

O Itamaraty tem uma capacidade e uma importância muito significativas na estratégia de inserção internacional do Brasil, em face da alta profissionalização de seus membros. Segundo Mariano (2007, p. 178-179), o MRE pode “ser entendido como um subconjunto do Estado brasileiro com demandas e orientações próprias”.

O ministério tem uma estrutura complexa e bem organizada. O Itamaraty é constituído de Departamentos especializados, secretarias, subsecretarias, postos no exterior entre missões diplomáticas (embaixadas e escritórios) e repartições consulares, e unidades descentralizadas em território nacional, além da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), que publica livros sobre política externa e Relações Internacionais, e do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI).

Além disso, o MRE possui uma assessoria especial para assuntos federativos e parlamentares. Essa ramificação de sua estrutura organizacional é importante porque faz a ponte entre estratégias do Executivo nas negociações dos tratados internacionais e a formação de maioria parlamentar para aprovação do instrumento internacional, o que ocorre ao longo do processo de internalização de tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro, processualística em que atuam Executivo e Legislativo e que analisaremos adiante. A figura 11 traz o organograma do Itamaraty.

Figura 11 – Organograma do Ministério das Relações Exteriores (MRE)



Fonte: Ministério das Relações Exteriores, 2020.

Em comemoração ao centenário do patrono da diplomacia brasileira, o Ministério das Relações Exteriores criou, em 1945, o Instituto Rio Branco (IRBr), que treina e aperfeiçoa os aprovados no concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD). O CACD ocorre desde 1946.

Ao longo da carreira, é possível trabalhar com os mais variados temas da agenda internacional do Brasil, que vão desde integração regional e relações bilaterais, até uma gama ampla de assuntos das relações internacionais como direitos humanos, ONU, OMC, meio ambiente e promoção cultural. Além disso, é importante destacar, o diplomata também pode atuar como cônsul ao longo da carreira. Em geral, o diplomata (ou a diplomata) lida com questões diretamente afeitas aos Estados e trabalha ou no Ministério das Relações Exteriores,

ou nas sedes de organizações internacionais governamentais, como a ONU, ou nas embaixadas²¹.

Com efeito, o diplomata representa o Brasil e defende seus interesses nas negociações internacionais multilaterais ou bilaterais, promove a cultura do país no exterior, informa a secretaria de Estado (MRE) sobre o que acontece nos outros países, e auxilia os brasileiros em trânsito ou residentes no exterior. O corpo diplomático brasileiro goza de considerável respeito e prestígio internacional em face de sua alta qualificação para atuar nos mais diferentes segmentos da agenda externa brasileira, bem como pela capacidade de negociação que privilegia uma saída negociada com base no direito internacional.

4.3 O desenho institucional e a atuação do Legislativo em Política Externa

O maior ativismo do Congresso brasileiro em questões de política externa ampliou e consolidou novos canais de reflexão e de diálogo, com destaque para a atividade política parlamentar de negociação internacional. Evidentemente que essa negociação não é oficial, uma vez que os agentes capazes de firmar negócios jurídicos internacionais somente podem ser designados expressamente pelo presidente da República.

A chamada diplomacia parlamentar, no entanto, serve como fator de persuasão incidente sobre os agentes envolvidos nas negociações internacionais, uma vez que esses agentes conduzem à arena internacional o próprio jogo político doméstico entre Executivo e Legislativo, que ocorre com o objetivo de convergir interesses, o que nem sempre acontece. Nesse caso, a atuação se dá de diferentes formas. A negociação ocorre por meio da diplomacia pessoal, de participação de parlamentares na condição de membros de delegação em fóruns ou negociações internacionais, e de contatos de rotina com governos estrangeiros (CESAR; MAIA, 2004).

A montagem de um sistema eficiente de delegação congressional, na perspectiva de Lima e Santos (2001), tem em si duas vantagens, na medida em que contribui para o aprimoramento do sistema de freios e contrapesos do presidencialismo brasileiro, e, também, aumenta as chances de eficácia da política, tão fundamental para o destino do país, sobretudo em um cenário de fluxos internacionais intensos e da consequente ampliação dos tratados internacionais em número e em complexidade.

²¹ Vale lembrar que asilo diplomático (espécie de asilo político, esse que também pode ser territorial), segundo a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961, só é concedido nas embaixadas. Não existe asilo diplomático em consulados.

Além disso, as decisões governamentais que possuem o apoio do Congresso têm maior credibilidade que aquelas produzidas sem a consulta às instituições representativas. Pode-se ainda supor que serão essas políticas desenhadas com maior atenção às questões plurais (CESAR; MAIA, 2004), porque carregam consigo demandas domésticas de grupos organizados, o que aumenta as chances de efetividade e longevidade do acordo internacional, sobretudo em matéria de comércio exterior.

Outra forma de influência do parlamento em política externa, mas que não se enquadra na categoria *diplomacia parlamentar*, por não se tratar de contato direto entre parlamentos e negociadores internacionais, é a consulta entre o Executivo e o Legislativo. Esse mecanismo diz respeito diretamente ao jogo político interno para se conseguir maioria no Congresso para a aprovação de um tratado internacional. Desse modo, são múltiplas as arenas em que ocorrem as negociações para se alcançar a ratificação de um tratado internacional.

Tal como no caso dos convites a parlamentares para a participação em delegações para negociações internacionais, as consultas do Executivo ao Legislativo não acontecem em períodos determinados. O convite depende, conforme visto, da vontade do presidente, do entendimento subjetivo das vantagens dessa participação, da sensibilidade das matérias e do momento político para formar maioria para a aprovação do instrumento internacional. Além disso, as tratativas também acontecem por meio da supracitada assessoria especial para assuntos federativos e parlamentares do MRE.

“A interdisciplinaridade dos temas internacionais e a porosidade da linha fronteira que divide os âmbitos doméstico e internacional fazem com que assuntos que tenham interface com as relações exteriores sejam tratados em diversas comissões” (CESAR; MAIA, 2004, 175). O quadro 11 mostra os mecanismos de influência parlamentar direta e indireta em política externa.

Quadro 11 - Mecanismos de influência parlamentar em política externa

Mecanismo	Definição	Tipo de Influência
Votação Nominal (Referendo Congressional)	Votação de cada parlamentar referente à aprovação ou não dos tratados internacionais	Direta
Ressalvas aos Tratados	As ressalvas são traduzidas pelo Executivo como reservas a certos dispositivos	Direta

	dos tratados no momento da ratificação	
Decreto Legislativo	Espécie normativa que aprova o tratado e autoriza o Executivo a ratificá-lo, se assim esse quiser	Direta
Propostas de Emenda à Constituição Federal	Tentativas de se ampliar o escopo de atuação parlamentar em política externa	Direta (no caso de aprovação) ou Indireta (nas discussões)
Diplomacia Parlamentar Individual	Negociações diretas entre o parlamentar e o agente estrangeiro	Indireta
Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional Brasileiro no Fórum Interparlamentar das Américas (FIPA)	Foi criada em 2011 no Canadá com o objetivo de promover a participação parlamentar interamericana e de fomentar o diálogo no sentido da promoção da democracia e da defesa dos direitos humanos	Indireta
Audiências Públicas	Realizadas com especialistas para esclarecimentos sobre temáticas diversas	Direta e Indireta
Requerimentos ao Executivo	Pedidos de esclarecimentos	Direta e Indireta
Debates nas Comissões	Entre os parlamentares ou entre parlamentares e especialistas nas audiências públicas	Direta e Indireta
Eventos acadêmicos ou com corporações ou com associações de classe	Diálogo com grupos de interesses e intercâmbio entre promoção do papel do Legislativo em política	Indireta

	externa e recepção direta de demandas sociais	
--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

O tipo de influência diz respeito aos mecanismos e efeitos institucionais diretos ou indiretos. Nesse sentido, significa dizer que a votação nominal, por exemplo, repercute diretamente no processo decisório de incorporação ou não de um tratado internacional ao plano interno brasileiro, uma vez que o Executivo não pode ratificar um acordo internacional sem consultar o Congresso, o que seria inconstitucional. Já as audiências públicas com especialistas e outras autoridades do poder público podem influenciar de forma muito variável a decisão de um parlamentar, isso por si só, e também porque outros fatores influem na sua decisão individual ou partidária, como demonstrado pelo neoinstitucionalismo. Evidenciando, assim, que a atuação do Legislativo na política externa ocorre tanto por meio dos canais institucionalizados de influência quanto através das negociações diretas e meios informais de persuasão.

Há ainda as chamadas indicações, que não incidem diretamente sobre o processo decisório, mas que estão relacionadas. As indicações (no sentido de indicativo, próximo de um requerimento) são utilizadas pela Câmara para sugerir a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva.

Ao analisar as indicações feitas de 1991 a 2012, Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) constataram que a maior parte das indicações relacionadas à política externa brasileira foi produzida pelos deputados individualmente, mais da metade das quais destinadas ao MRE, tratando de questões pontuais.

“As audiências, por sua vez, consistem na convocação de autoridades do Governo e estrangeiras para a discussão de temas em pauta na comissão e levar à tomada de decisão de [...], além de propiciar o posicionamento dos deputados em determinado tema” (SPOHR; SILVA, 2016).

Os requerimentos podem ser emitidos pela Câmara para estabelecer uma audiência ou um seminário, para aprovar um voto ou uma moção de apoio, repúdio ou manifestação, para pedir informação, para fazer uma indicação, para criar uma subcomissão, ou para estabelecer uma comissão externa, por exemplo. Muitas vezes, o requerimento por si só já tem a função de evidenciar o posicionamento dos deputados perante determinada decisão oriunda do governo. Nesse contexto, “os projetos de lei e sua aprovação permitem à Câmara estabelecer

limites para a discricionariedade do Poder Executivo na política externa, proibindo ou incentivando condutas” (SPOHR; SILVA, 2016).

Já o Senado dispõe de três mecanismos próprios de controle das atividades do governo em matéria de política externa, que são: os pedidos de informação; a necessidade de sua aprovação para a nomeação de chefes de missões diplomáticas permanentes, embaixadores e representantes do governo em organizações internacionais; e mensagens formais ao Itamaraty para sinalização de preferências. Os pedidos de informação podem ser direcionados a atos ou omissões das autoridades, permitindo aos senadores a possibilidade de questionar ou encorajar determinada postura, explicam Spohr e Silva (2016). Ainda segundo os autores,

A aprovação do Senado para cargos diplomáticos, embora assumam um caráter bastante burocrático e pouco contestatório, tem sua equiparação à aprovação de postos para instâncias políticas internas, concedendo espaço para um maior controle pelo Senado. (SPOHR; SILVA, 2016).

Nas últimas décadas, em especial a partir dos anos 1990, o surgimento de novos temas na arena externa ou a intensificação de pautas já existentes resultou em novas prioridades na agenda de política externa dos Estados (NEVES, 2006). O impacto mais significativo das relações internacionais no dia a dia dos representados resultou em postura mais assertiva de seus representantes, seja por influência direta dos grupos de interesse, de associações de classe, de orientações partidárias ou por pressões da própria mídia. Hoje, os tratados internacionais são celebrados em volume e complexidade muito mais acentuados que no século XIX, por exemplo. Migrações e refúgio, acordos comerciais de diversas naturezas, cooperação na área de segurança, bem como os acordos constitutivos de blocos regionais e as próprias normas emanadas deles, todos esses fenômenos requereram dos Congressos nacionais respostas a perguntas antes não formuladas.

Assim, essa multiplicidade de temas, por si só, já seria suficiente para tornar a formulação e a condução da política externa um processo muito mais complexo no mundo contemporâneo. Como ressalta Neves (2006, p. 365), “para se ter uma visão mais completa do processo de formulação e condução da política externa de um país, é necessário ir além de uma análise sistêmica”. Nesse sentido, os elementos que conduzem a interação sistêmica devem ser considerados para se compreender o todo. Disso decorre a importância de se observar o papel do Congresso na construção da política externa.

É interessante notar que a necessidade de se recorrer à política doméstica começou a ser percebida quando a abordagem dominante nas Relações Internacionais de observação sistêmica das interações entre os Estados se mostrou insuficiente para explicar os fenômenos

recentes nas interações entre os países. Embora o realismo ainda tenha um papel importante nos estudos da área, é inegável que outras abordagens têm ganhado força nas pesquisas em Relações Internacionais, sobretudo no que diz respeito ao campo de análise de política externa e atores nesse processo (NEVES, 2006).

Ao longo dos anos 1990 e início da década seguinte, a participação do Congresso brasileiro na política de comércio exterior, segundo Neves (2006), variou de acordo com a repercussão dessa diante da opinião pública. Para o autor, essa variação pode ser compreendida por meio de dois momentos específicos, que são as negociações em torno do surgimento do MERCOSUL e as tratativas para a criação de uma Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA).

A diferença que esses dois projetos representaram para o que almejava o Brasil, da quase unanimidade em relação à construção de uma integração regional às divergências explícitas em torno da integração hemisférica, é reveladora de como o Legislativo observa e se posiciona na condução da política externa brasileira e com relação aos seus efeitos internos (NEVES, 2006).

Segundo Neves (2006), o MERCOSUL representa um traço da política externa regional que convergiu interesses entre Executivo e Legislativo. Esse comportamento legislativo pode ser entendido como uma resposta racional para aumentar a eficiência das negociações em torno da efetivação do bloco. A lógica de delegação do Congresso ao Executivo não só é própria de uma competência constitucional desse último como também intensifica as chances de sucesso do processo, uma vez concentrado na figura do presidente da República e do corpo de funcionários que o acompanha. Sobre a autoridade do Congresso nas negociações do MERCOSUL e do papel do Executivo nesse processo, o autor afirma que

[...] essa “delegação” ocorreu de forma peculiar, diferente do que ocorre, por exemplo, no modelo norte-americano, em que o Congresso daquele país delega periodicamente um mandato negociador ao Poder Executivo, conhecido como TPA – *Trade Promotion Authority*. No caso brasileiro, pode-se dizer que o mandato negociador do Executivo brasileiro é o parágrafo único do artigo 4º da Constituição de 1988. A inclusão e a observação desse dispositivo no texto constitucional, mesmo após o processo de revisão constitucional de 1994, permitem deduzir que a política externa representada por acordos de cooperação regional continuava a ter o respaldo do Poder Legislativo (NEVES, 2006, p. 380).

Embora tenha havido ampla convergência entre os dois Poderes na esteira da criação do MERCOSUL, pontos de discordância também estiveram presentes durante as negociações e estimularam ainda mais o interesse parlamentar sobre o assunto. Lembra Neves (2006) que

o caso do setor açucareiro é um dos mais conhecidos, em que o conflito pontual entre os dois países fomentou a criação de comissões legislativas especiais para acompanhar as negociações, com o intuito de blindar o setor brasileiro de eventuais prejuízos.

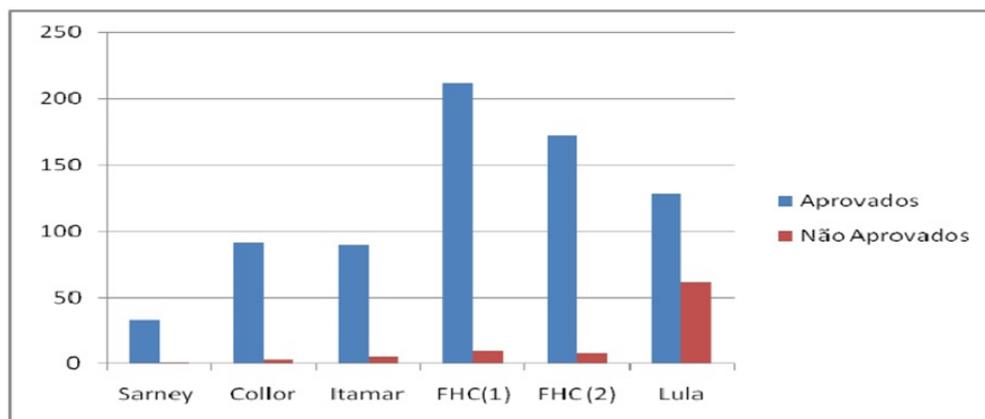
No caso do MERCOSUL, portanto, a alternância no comportamento dos parlamentares, no que se refere à participação na política externa, variou de acordo com as repercussões do bloco sul-americano perante a sociedade (NEVES, 2006). Na seção 6, analisaremos esse comportamento de forma mais detida a partir de fontes primárias (diários da Câmara e do Senado e votações em plenário).

Ao mesmo tempo, a natureza e a estrutura do Legislativo limitam iniciativas de uma atuação mais assertiva em política externa, explica Diniz (2014). Divisões institucionais e partidárias podem resultar em dissenso, como no caso americano explicado por Martin (2000) nos gráficos 4 e 5 aqui analisados. Mesmo considerando o Legislativo como ator secundário em muitos processos da política externa, não significa dizer que ele é irrelevante, pelo contrário. Além da representação de interesses sociais, o Congresso pode facilitar ou dificultar a aprovação dos acordos internacionais, o que pode ter repercussões importantes no plano doméstico.

Segundo Diniz (2014), os atos internacionais não aprovados poderiam indicar também uma instância de veto às ações do Executivo. Sua atuação como *veto player* ao governo não indica, contudo, uma postura sistemática do Legislativo em frear os atos do Executivo, segundo Diniz (2014). Para a autora, esses episódios apontam para momentos importantes que demonstram que o Congresso não está passivo frente ao Executivo, como comumente se pensa.

Há que se observar, no entanto, como mostra o gráfico 5, que boa parte dos atos internacionais encaminhados pelo Executivo ao Legislativo entre o governo de José Sarney (1985-1989) e o de Lula da Silva tiveram uma média de aprovação significativa, ultrapassando 90% do total dos instrumentos internacionais enviados. A exceção é o governo Lula, que teve mais da metade dos tratados não ratificados pelo Congresso. Mas lembra Diniz (2014) que isso não significa necessariamente *veto player*. Essa situação pode ser explicada pelo maior número de acordos encaminhados ao Congresso naquele período em que a inserção internacional do país foi intensificada.

Gráfico 5 – Atos encaminhados por gestão presidencial



Fonte: Diniz, 2009, p. 32.

O desempenho das gestões presidenciais pode ser aferido por meio do cômputo de proposições enviadas e aprovadas por uma mesma gestão. Maiores taxas de sucesso, afirma Diniz (2014), podem ser interpretadas como resultado de uma boa articulação entre governo e base de apoio. Os dados indicam, entre os atos aprovados, que o presidente Lula foi o que obteve a maior taxa de sucesso, mesmo tendo uma parte considerável dos acordos internacionais não aprovados pelo Congresso. De um total de 128 enviados numa mesma gestão, 100 foram aprovados (78%). Em seguida, aparece a gestão de FHC (1º mandato), com uma taxa de aprovação de seus atos internacionais pelo Legislativo bastante expressiva, seguido dos governos Sarney e Itamar com cerca de 20% de aprovação, e dos presidentes Collor e FHC (2º mandato), que obtiveram por volta de 40% de seus atos internacionais aprovados pelo Congresso.

Boa parte dos atos internacionais encaminhados por um presidente ao Congresso é aprovada nas gestões posteriores, afirma Diniz (2014). Segundo a autora, esse aspecto certamente está relacionado com o tempo que o Legislativo dispõe para atender às diversas demandas dos trabalhos, uma vez que o texto do acordo internacional passa por discussões prolongadas em comissões específicas. Destaca Diniz (2014) que a atuação do governo Lula na deliberação dos atos encaminhados pelo seu antecessor foi bastante significativa. Mais de 50% dos acordos internacionais iniciados por FHC foram internalizados na gestão Lula.

Nesse contexto, a aprovação parlamentar de um ato internacional, para Amâncio (2013), pode ser explicada também por interesses paroquiais. Segundo ele, uma parcela da literatura internacional credita os interesses locais e regionais como a principal motivação do comportamento do legislador, também na área de política externa. Os legisladores representariam, acima de tudo, os interesses de seus eleitores (sua *constituency*) tendo como

principal preocupação a sua reeleição. Enquanto o que preocupa o Executivo é fundamentalmente o interesse público mais amplo, o principal norte do legislador seria mais localizado (OLIVEIRA, 2013).

É importante notar que a personalidade do chefe do Executivo e seu bom relacionamento com o Congresso, assim como ocorre em política interna, facilita a aprovação dos atos internacionais no chamado presidencialismo de coalizão que é o caso brasileiro. Há vários estudos específicos sobre a influência da personalidade do presidente na condução das relações exteriores. Um desses instrumentos que definem essa relação mais pessoal do chefe de Estado e de governo em política externa é a própria diplomacia presidencial já abordada. O que significa que vários elementos contribuem para aprovação, por parte do Congresso, de um ato internacional, e que cada caso é muito particular, como analisaremos com relação ao Tratado de Assunção de 1991 constitutivo do MERCOSUL.

4.3.1 A incorporação de tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro

O Congresso Nacional é constitucionalmente parte do processo decisório em política externa também quando se refere à ratificação (ou referendo congressional) de um tratado internacional. No bojo do Estado democrático de Direito, os parlamentares, em última análise, decidem sobre a vontade popular, por meio da representação, de ser ou não parte em um acordo internacional. Sua atuação, nesse âmbito específico, insere-se em uma das fases de internalização de um tratado ao plano doméstico brasileiro, antecedida de intenso debate nas comissões específicas (MATTOS, 2017).

De modo geral, o processo de incorporação de um tratado internacional ao ordenamento jurídico brasileiro passa por quatro etapas: duas internas e duas externas. A primeira diz respeito à negociação do tratado, em que pode ser assinado. Em tal hipótese, passará o Estado brasileiro a ser signatário. A segunda fase é interna, na qual, depois de encaminhado pelo governo, o acordo internacional passará pela apreciação do Legislativo, no chamado referendo congressional. Nessa etapa, o Congresso Nacional aprova, ou não, por meio de decreto legislativo, o tratado internacional em tela, podendo, ainda, aprovar com ressalvas. Na terceira etapa, o Executivo ratifica o tratado (se assim desejar), no caso da aprovação pelo Legislativo na fase anterior. Na última etapa, também interna, por meio de decreto presidencial, o Executivo torna tal tratado internacional, do qual a República Federativa do Brasil é parte, norma interna, sendo publicada no Diário Oficial da União (MATTOS, 2017).

Após a participação integral do Executivo nas negociações para a confecção do tratado, ele deve encaminhar o documento para que o Congresso Nacional aprecie e vote. Caso não seja aprovado pelo Legislativo, o texto não produzirá efeitos jurídicos e será arquivado. Essa decisão deverá ser comunicada ao presidente da República (FAYAD; PAGLIARINI, 2009).

O quadro 12 mostra as fases de incorporação de um tratado internacional ao ordenamento jurídico brasileiro e o que compõe cada uma delas.

Quadro 12 – Fases de internalização de um tratado ao plano doméstico brasileiro

Fase	Ator	Conteúdo	Âmbito
Negociação/Assinatura	Poder Executivo (Presidente da República/Ministro das Relações Exteriores/Diplomata no país acreditado/Plenipotenciário	Celebração do tratado internacional com definição de seu conteúdo e eventual assinatura do instrumento	Externo
Referendo Congressional	Poder Legislativo	Votação em plenário do texto do tratado, passível de ressalvas, mas não de modificação substancial (decreto legislativo)	Interno
Ratificação	Poder Executivo	Confirmação da assinatura depois de autorizada pelo Congresso na fase anterior	Externo
Promulgação/Publicação no Diário Oficial da	Poder Executivo	O texto do tratado passa a ter efeitos de lei interna no país (decreto	Interno

União		presidencial), passível, inclusive, de controle de constitucionalidade	
-------	--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

A remessa de todo tratado ao Congresso ocorre por meio de mensagem do presidente da República, acompanhada do completo teor do instrumento internacional e da exposição de motivos que o presidente e o ministro das relações exteriores apresentam para a necessidade de se ratificar o ato internacional. Essa mensagem é transmitida por meio de um aviso do ministro chefe da Casa Civil ao primeiro secretário da Câmara dos Deputados – uma vez que, tal como nos projetos de lei de iniciativa do governo, ali, e não no Senado, tem curso inicial o procedimento relativo aos tratados internacionais (REZEK, 2008). Se aprovado o tratado pelo Legislativo, esse ato será formalizado por meio de um decreto legislativo. Mas o tratado só terá vigor doméstico e internacional para o Brasil se o Executivo ratificar e promulgar internamente.

Essa processualística de incorporação de tratados ao plano interno tem sido adotada por muitos países. Boa parte dela também foi incorporada à Convenção de Viena sobre o Direito dos tratados de 1969. Segundo Mazzuoli,

Esse sistema de aprovação congressional aos tratados internacionais, aliás, foi adotado em inúmeros países do continente americano (cf. Const. argentina, art. 75, inc. 22; Const. da Venezuela, art. 154; Const. de El Salvador, art. 131, nº 7; Const. da Guatemala, art. 171; Const. da República Oriental do Uruguai, art. 168, nº 20; Const. chilena, art. 50, nº 1; Const. da Colômbia, art. 164; Const. paraguaia, art. 141). No Uruguai, v.g., competia à Assembléia-Geral (Congresso) aprovar e reprová-los, por maioria absoluta, os tratados celebrados pelo Poder Executivo (cf art. 85, 7º c/c art. 168, nº 20, da Const. De 1967: “A competência para concluir e firmar tratados é do Presidente da República atuando com o Ministro das Relações Exteriores ou com o Conselho de Ministros, necessitando, para sua ratificação, de aprovação pelo Poder Legislativo”) (MAZZUOLI, 2001, p. 34).

Há, no entanto, os acordos que prescindem da análise do Congresso, pois são considerados como mantenedores das regras já constituídas, ou seja, são tidos como *modus vivendi*, ou são apenas interpretações dessas normas em vigor. Entram nessa categoria os acordos executivos que já discutimos anteriormente.

Segundo Mazzuoli (2001), o que definiria um ato internacional como tratado (que teria que passar pelo crivo do Congresso) ou não (que prescindiria do aval do Legislativo) é seu conteúdo. Para o autor, independeriam de aceitação formal do Congresso os seguintes atos:

a) os acordos sobre assuntos que sejam de competência privativa do Poder Executivo; b) os concluídos por agentes ou funcionários que tenham competência para tanto, sobre assuntos de interesse local ou de importância restrita; c) os que simplesmente consignam a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente; d) os que decorrem, lógica e necessariamente, de algum tratado vigente e são como que o seu complemento; e) os de *modus vivendi*, na medida em que têm em vista apenas deixar as coisas no estado em que se encontram ou estabelecer simples bases para futuras negociações. (MAZZUOLI, 2001, p. 29).

Os acordos executivos, embora crescentes no Brasil, só podem interpretar aspectos de menos importância que dos tratados (MAZZUOLI, 2001). Essas espécies de acordo também não passam pelo crivo congressional, justamente por trazerem questões que não mudam substancialmente normas já estabelecidas pelo direito internacional e incorporadas pelo direito interno brasileiro.

No Brasil, duas considerações preliminares merecem ser destacadas com relação a esse contexto, especialmente quando se trata de analisar política externa e instituições democráticas. Primeiro, ressalta-se que, no final dos anos 1980 e durante a década de 1990, uma vinculação entre o posicionamento do Brasil no cenário externo e a necessidade de redemocratização doméstica eram vetores de suas escolhas internacionais. Dessa forma, a posição brasileira no sentido de angariar maior legitimidade no sistema internacional seria reforçada e ganharia em legitimidade com a liberalização política, o que explicaria um maior número de ratificações de tratados internacionais nessa época se comparado com índices de governos pretéritos (ALEXANDRE, 2006). E o papel do Congresso nesse processo de redemocratização, também no campo das relações exteriores do país, era fundamental.

Um segundo aspecto a ser ressaltado é que ao movimento de liberalização política, no governo Sarney, somou-se o de liberalização econômica, a partir do governo Collor. Assim, os temas da agenda externa passaram a ter um maior impacto direto no cotidiano dos cidadãos, algo que tenderia a resultar em uma incipiente politização doméstica das questões de política externa, tendo em vista os efeitos distributivos desse movimento de abertura, o que não aconteceu com tanta intensidade naquele momento, mas que seria observado com maior força algum tempo depois (ALEXANDRE, 2006).

Nesse contexto da política brasileira, os parlamentares demonstraram estar firmes na disposição de exercer as suas prerrogativas constitucionais, no que se refere ao acompanhamento, ao controle e à fiscalização dos atos do Poder Executivo. Entenderam ser o Congresso o fórum próprio para o aprofundamento, quer no processo de discussão, quer na iniciativa de propor ressalvas aos tratados, encaminhados pelo Executivo, para o respectivo

referendum previsto no art. 49, I, da CF/88 (RIBEIRO, 2006). E é nesse contexto que se insere a aprovação do MERCOSUL.

Na esteira da adesão do Brasil aos principais regimes internacionais da década de 1990, o país também se destacou na incorporação de normas de direitos humanos em consonância com o comando constitucional amplamente receptivo aos direitos fundamentais. Na década seguinte, ao observar o poder que o Executivo tem de decidir sozinho denunciar ou não um tratado, ou seja, de abandonar um compromisso internacional sem consultar o Congresso, o Legislativo teve uma importante postura assertiva frente ao governo nessa matéria.

Para assegurar que os tratados que versarem sobre direitos humanos não sejam denunciados tão facilmente como os de outra natureza, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, de iniciativa do Poder Legislativo, que criou o § 3º do art. 5º da CF/88. Esse dispositivo estabeleceu uma processualística mais rígida para a aprovação de tratados sobre direitos humanos. Para que eles sejam incorporados ao ordenamento jurídico do Brasil, precisam passar duas vezes em cada Casa do Congresso e serem aprovados por 3/5 de seus membros, que é o mesmo processo para se aprovar uma emenda à Constituição.

Para os tratados em geral, sobre outros temas que não direitos humanos, o quórum é de maioria simples e passam apenas uma vez pela Câmara e pelo Senado, e, como visto, são aprovados por meio de decreto legislativo (Quadro 12). Os de direitos humanos, quando aprovados, passam a ter equivalência à emenda constitucional (e não status infraconstitucional/de lei ordinária como dos outros tratados), sendo, portanto, muito mais dificultoso o ato da denúncia deles. A EC/45 de 2004 é claro ganho do Legislativo sobre o Executivo em matéria de tratados internacionais.

4.3.2 As Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado

De modo geral, cabe ao Congresso Nacional, no referente à política externa, deliberar definitivamente sobre tratados e acordos internacionais, referendar declaração de guerra ou de paz²², autorizar o trânsito de tropas estrangeiras no território nacional, salvo nas hipóteses previstas em lei complementar, bem como autorizar viagens do Presidente da República e de seu Vice ao exterior, quando essas forem superiores a quinze dias (MATOS, 2017).

²² Em caso de recesso do Congresso Nacional, pode o Executivo declarar guerra sem a autorização daquele.

Quanto às prerrogativas exclusivas do Senado Federal na temática de relações exteriores do Brasil, compete a ele a autorização prévia para que os entes federativos Estados, Distrito Federal e Municípios, realizem operações financeiras externas²³. Ademais, cabe ao Senado, por meio de sabatina, a aprovação de Chefe de Missão Diplomática Permanente (embaixador) indicado pelo Executivo, como já mencionado. Em separado, e do ponto de vista constitucional, não há prerrogativa exclusiva, na temática de relações exteriores, reservada à Câmara dos Deputados. Existem, no entanto, como visto, debates, pedidos de informação, e recomendações no campo da política externa quando das reuniões em plenário, nas comissões temáticas temporárias, bem como na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), e na sua quase homônima do Senado, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) (MATTOS, 2017).

Segundo o Portal da Câmara dos Deputados, a origem da CREDN remete à Resolução de 1936, que a intitulou de Diplomacia e Tratados. Em 1947, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, passou a chamar-se Diplomacia, por meio da Resolução nº 10, art. 20, inciso III. A Resolução nº 115, de 1957, modificou sua denominação para Comissão de Relações Exteriores. Por fim, com a Resolução nº 15, de 1996, passou a ser Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional pelo art. 32, inciso XV, do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que também elenca as áreas temáticas das atividades de competência dessa Comissão, que são:

XV - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

- a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais;
- b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro;
- c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa;
- d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional;

²³ Tais operações têm natureza de contrato internacional, e não de tratado. Entende-se, portanto, não ser necessária a consulta ao Congresso Nacional.

- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;
- g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;
- h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;
- i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;
- j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- k) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático;

No caso do Senado, as competências mais substanciais da CRE estão previstas nos artigos 103 e 390. Nesse último, em seu parágrafo único.

Art. 103. À Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional compete emitir parecer sobre:

- I - proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores;
- II - comércio exterior;
- III - indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte (Const., art. 52, IV);
- IV - (Revogado);
- V - Forças Armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (Const., art. 49, II);
- VI - assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza;
- VII - autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional (Const., art. 49, III);

VIII - outros assuntos correlatos.

§ 1º A Comissão integrará, por um de seus membros, as comissões enviadas pelo Senado ao exterior, em assuntos pertinentes à política externa do País.

§ 2º A Comissão promoverá audiências públicas, no início de cada sessão legislativa, com os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa para prestarem informações no âmbito de suas competências.

Art. 390. Na tramitação da matéria de que trata o art. 389²⁴, obedecer-se-ão as seguintes normas:

Parágrafo único. No caso de mensagens propondo perdão e reescalonamento de dívidas de que o Brasil seja credor, a matéria será encaminhada para parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional antes de seu exame pela Comissão de Assuntos Econômicos.

A CREDN, por exemplo, promove seminários temáticos que abarcam uma série de assuntos em política externa, como meio ambiente, migrações e direitos trabalhistas, que representam ensejos de grande importância para o debate, visto que tais seminários reúnem parlamentares, especialistas nos temas em pauta, e representantes da sociedade civil, em um espectro que, recorrentemente, é marcado por divergências, o que enriquece a discussão sob o ponto de vista da pluralidade de ideias e demandas. Tais reuniões são televisionadas, o que confere ainda mais publicidade ao debate (MATTOS, 2017).

É comum, ainda, as Comissões (CREDN e CRE) receberem especialistas ou autoridades ligadas ao governo de outros países para um debate inicial em reuniões e audiências públicas. Esses encontros representam oportunidade de esclarecimentos, ganho de informação, e de estreitamento de laços que facilitam um eventual acordo *a posteriori*, ou o aperfeiçoamento dos que já existem. As audiências públicas são, portanto, oportunidade de

²⁴ Art. 389. O Senado apreciará pedido de autorização para operações externas, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (Const., art. 52, V), instruído com:

- I - documentos que o habilitem a conhecer, perfeitamente, a operação, os recursos para satisfazer os compromissos e a sua finalidade;
- II - publicação oficial com o texto da autorização do Legislativo competente;
- III - parecer do órgão competente do Poder Executivo.

Parágrafo único. É lícito a qualquer Senador encaminhar à Mesa documento destinado a complementar a instrução ou o esclarecimento da matéria.

debates, revisões e balanços de acordos, de eventos e de políticas públicas internas, que se relacionam com o externo (MATTOS, 2017).

4.3.3 A Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL

Na esteira dos debates sobre o aprimoramento e desafios do MERCOSUL, esteve também a necessidade de ampliação do papel do Legislativo em política externa brasileira nesse âmbito. Tal esforço se fez presente em propósito da criação, na esfera do Congresso brasileiro, em 1996, da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC), quando da previsão no Protocolo de Ouro Preto (1994). Em 2006, com a efetivação do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), que teve sua previsão no Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, a CPC deu origem, no Brasil, à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL (CPCMS), por meio de resolução nº 15 (MATTOS, 2017). Tal Comissão “[...] é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do MERCOSUL [...]” (BRASIL, 2014).

Instalada em 1991, em Montevideú, no Uruguai, a CPC tem seu marco fundador no art. 24 do Tratado de Assunção. Sua criação objetivou “[...] facilitar a implementação do Mercado Comum [...] Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum, objeto do presente Tratado”, e nos arts. 22 a 27 do Protocolo de Ouro Preto (MATTOS, 2017).

Apesar de tais instrumentos serem os principais marcos jurídicos que culminaram na criação do Parlasul, o art. 8º do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, assinado em 1988, já havia previsto a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração.

A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC) representava os Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do bloco. Era de sua competência, respeitando o processo legislativo de cada membro, incorporar ao direito interno normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. De caráter consultivo e deliberativo, suas principais atribuições eram

[...] acompanhar o processo de integração e manter os Congressos Nacionais informados; tomar as medidas necessárias à futura instalação do Parlamento do Mercosul; constituir subcomissões para análise dos temas relacionados ao processo de integração; emitir recomendações ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo Mercado Comum sobre a condução do processo de integração e a formação do Mercosul; realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados-Partes e submetê-los aos Congressos Nacionais; estabelecer relações com entidades privadas de cada um dos Estados-Partes, e com entidades e organismos

internacionais de modo a obter informações e assessoramento especializado nos assuntos de seu interesse; estabelecer relações de cooperação com os Parlamentos de outros Estados e com entidades envolvidas com assuntos pertinentes à integração regional; subscrever acordos de cooperação e assistência técnica com organismos públicos e/ou privados, de caráter nacional, supranacional e internacional; e deliberar sobre seu orçamento e fazer gestões junto aos Estados-Partes para a obtenção de outros financiamentos. (BRASIL, 2016).

Mariano (2001) atenta para o fato de que os parlamentares acabaram por transferir para a CPC do MERCOSUL o mesmo padrão de participação que tinham anteriormente quanto ao processo de integração. A autora bem ressalta que “este tipo de ‘adaptação’ seria normal como passo inicial, porque permitiria dar continuidade ao trabalho que vinha sendo desenvolvido. No entanto, [...] esta atuação anterior já não condizia com os objetivos gerais propostos nos discursos de seus membros.” (MARIANO, 2001, p. 128).

Com a crescente complexidade das relações internacionais e o aumento das demandas sociais, intensificou-se a necessidade de o Legislativo adaptar-se ao debate, sobretudo no contexto de governos que conferiram maior importância às relações com o entorno regional, como foi o caso do governo Lula. Segundo Mariano (2001, p. 139), “[...] o intuito central da CPC era levar para o âmbito da integração as questões que refletissem as preocupações sociais, e criar canais de expressão das demandas presentes na sociedade.” A autora ressalta ainda que, de modo geral, a atuação parlamentar, quando da CPC, tenha ficado aquém desses objetivos iniciais.

Já o Parlasul, que substituiu a CPC, tem seu marco legal na decisão nº 23/05 do Conselho do Mercado Comum (CMC), decisão essa incorporada como Protocolo Constitutivo. De caráter representativo, independente e autônomo, está sediado em Montevideú. Seu órgão é unicameral e permanente, representando os interesses dos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL.

Além desse escopo atrelado à questão democrática na integração, o Parlasul tem como prioridade fomentar “um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas,” segundo seu Protocolo Constitutivo. Tal prioridade se baseia nos princípios do pluralismo, da diversidade, da representatividade, da participação social, do repúdio a todas as formas de discriminação, da equidade, da justiça, e do respeito aos direitos humanos.

Conforme seu art. 1º, o Protocolo Constitutivo do Parlasul prevê que seus representantes sejam eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do Protocolo. Até o momento, apenas o Paraguai

e a Argentina realizaram eleições diretas para o Parlasul, ocorridas pela primeira vez em 2008 e 2015 respectivamente (MATTOS, 2017), e estão suspensas, a princípio, até 2030.

Ainda assim, é possível afirmar que os parlamentares que compõem a Representação Brasileira no MERCOSUL não apenas corporificam o Poder Legislativo do país no interior do bloco como forma de representação, mas são também *de jure* os únicos atores que podem ampliar os canais de democracia no processo de integração regional, ao estarem em uma posição única para representar os interesses dos grupos econômicos e sociais que os apoiam em âmbito doméstico (OLIVEIRA, 2010).

Não é por acaso que a constituição de um órgão vinculado ao Poder Legislativo dentro de um processo de integração regional é quase uma constante para todos os casos que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. Oliveira (2010) lembra os exemplos da União Europeia, do Pacto Andino e o próprio MERCOSUL. Segundo ele, “isso pode ser explicado por dois motivos básicos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração regional” (OLIVEIRA, 2010, p. 232).

Percebida positivamente pelos parlamentares, porquanto conferia a eles visibilidade em suas bases e servia de resposta a muitas de suas reivindicações, a criação da CPCMS foi incentivada intensamente na esfera doméstica brasileira. No Senado, naquele novo momento, o trabalho desenvolvido na presidência da Representação Brasileira na Comissão pelos senadores Dirceu Carneiro (PSDB-SC), Lúdio Coelho (PSDB-MS), Roberto Requião (PMDB-PR) e Sérgio Zambiasi (PTB-RS) foi intenso para efetivação do braço brasileiro parlamentar no MERCOSUL. No âmbito da Câmara, exerceram a presidência, naquele período, os deputados Nelson Proença - à época com mandato pelo PMDB do Rio Grande do Sul, foi o primeiro presidente da Representação Brasileira, Paulo Bornhausen (à época do PFL), Júlio Redecker (PPB - e mais tarde do PSDB-RS) e Dr. Rosinha (PT-PR), como lembra Drummond (2010).

É interessante recordar ainda que alguns dos ex-presidentes obtiveram excelentes resultados em seus estados de origem, nas eleições que se seguiram à sua gestão à frente da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, como afirma Drummond (2010), o que pareceu divergir da crença popular de que política externa não rende votos. O deputado Júlio Redecker, por exemplo, presidente da Representação Brasileira na CPC no biênio 1999-2001, recebeu a segunda maior votação para deputado federal em seu estado, o Rio Grande do Sul, durante as eleições de 2002. “Também Roberto Requião foi eleito Governador do Estado do Paraná em 2002, imediatamente após haver exercido a

presidência da Representação Brasileira na CPC” (DRUMMOND, 2010, p. 319). Isso pode ser um indicativo de que política externa pode render votos a depender do tema em questão, já que é um campo vasto.

A estrutura também ajudou nesse processo. Segundo Drummond (2010), a Representação Brasileira soube aproveitar a moderna infraestrutura de que dispunha o Parlamento brasileiro e que se traduz em um parque gráfico e de serviço de processamento de dados dotado de tecnologia de ponta para lançar publicações, essas muitas vezes em parceria com entidades da sociedade civil, ou com órgãos governamentais, como o Itamaraty, e que eram destinadas a veicular informações sobre o MERCOSUL, facilitando o encaminhando das atividades no âmbito do bloco para a esfera interna, informando o Congresso nacional como um todo. “Buscava-se, assim, sanar a deficiência de informação sobre o processo integracionista, precisamente um dos importantes componentes do déficit democrático em iniciativas de integração regional” (DRUMMOND, 2010, p. 319).

5 O CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS E O ACORDO DE LIVRE-COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE

Esta seção apresenta e discute a aprovação do NAFTA em 1993²⁵ - que entrou em vigor a partir de janeiro de 1994 - com base no comportamento legislativo (discussões, concessão do *fast-track*²⁶, e votação), sem negligenciar, evidentemente, a participação do Executivo na construção do acordo. A partir disso, é possível compreender o contexto doméstico americano em que as negociações aconteceram, seus constrangimentos internos à aprovação, bem como suas motivações, e a posição de democratas e republicanos diante de uma área de livre-comércio na América do Norte.

5.1 O North American Free Trade Agreement (NAFTA)

A formulação da política comercial dos Estados Unidos ao longo de sua história, em que se insere a aprovação do *North American Free Trade Agreement (NAFTA)* durante o governo de Bill Clinton (1993-2001), compreende a institucionalização de ramificações do Executivo, por meio da criação de órgãos, departamentos e agências, e da alternância entre momentos que se caracterizaram por posicionamentos mais internacionalistas e outros mais voltados para a esfera doméstica (LIMA; MENDONÇA; VIGEVANI, 2017).

Já no contexto da década de 1990, sobretudo durante o primeiro governo de Bill Clinton (1993-1996), em que se insere a criação do NAFTA, os EUA adotaram uma postura de maior engajamento internacional. Segundo Pecequilo (2005), quatro prioridades compuseram a estratégia norte-americana empreendida naquele momento, que foram:

1. Fortalecer o núcleo principal das democracias de mercado, inclusive a norte-americana, favorecendo a disseminação dos valores e princípios democráticos para todo o sistema a partir desta comunidade.
2. Incentivar, quando possível, a implementação e a consolidação de novas democracias e livres mercados em Estados significativos e importantes.
3. Impedir a agressão de Estados hostis à democracia e incentivar a sua liberalização por meio de políticas específicas.
4. Perseguir uma agenda humanitária para a melhora das condições de vida em regiões prejudicadas. Posteriormente, criar condições para que eventualmente essas comunidades possam integrar-se ao sistema pacífica e democraticamente (PECEQUILO, 2005, p. 311).

²⁵ O texto do acordo está disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/nafta/naftatce.asp>>.

²⁶ O *fast-track* utilizado na negociação do NAFTA deriva do *fast-track* de 1974, no contexto também das negociações no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês).

O Acordo de Livre-Comércio da América do Norte entre Canadá, Estados Unidos e México foi negociado em dois momentos. As primeiras tratativas aconteceram entre junho de 1991 e agosto de 1992, durante a administração George H. W. Bush (1989-1993). Uma segunda rodada de negociações ocorreu já no governo Clinton. As duas negociações suscitaram dúvidas quanto à integração regional que emergia e seus possíveis desdobramentos (MAYER, 1998).

Nos três Estados Partes do NAFTA, havia interesses de grupos domésticos poderosos com relação aos benefícios que poderiam advir do acordo. O quanto esses grupos internos poderiam influenciar nas negociações no começo da década de 1990 dependia, em parte, dos arranjos domésticos de cada país. No caso dos EUA, no entanto, os agentes principais nessas negociações foram os atores institucionalizados: Executivo e Legislativo, segundo Mayer (1998). Ao longo da tese, apresentamos a estrutura político-jurídica de incorporação de tratados ao plano interno norte-americano e brasileiro.

Assinado pelo presidente George H. W. Bush, em 1992, ratificado pelo seu sucessor, Bill Clinton, e aprovado pelo Congresso em 1993, o NAFTA passou a vigorar em 1º de janeiro de 1994. Por pouco mais de um quarto de século, o acordo foi importante tema da política comercial dos EUA pelo significativo montante comercial entre os parceiros e pelas implicações mais amplas que o arranjo comercial regional acarretou no debate em política externa.

As negociações que deram origem ao NAFTA remetem ao começo da década de 1990, no contexto de fim da Guerra Fria e início de um cenário multipolar no sistema internacional, em oposição à bipolaridade das tensões Leste-Oeste. A possibilidade do NAFTA, até então, surgia como um interesse mais imediato da agenda norte-americana de expansão de seu comércio internacional nessa nova conjuntura. Desde esse momento, questões importantes que circundavam o aspecto mais pragmático de comércio se colocavam como pontos fundamentais na agenda de negociação, dentre eles a imigração ilegal de mexicanos para os EUA (MARIANO, 1994).

Segundo Hurrell (1995), o NAFTA se enquadraria, desse modo, no que didaticamente se chamou de “novo regionalismo”.

1) a emergência do “regionalismo Norte-Sul”, ilustrado poderosamente pelo NAFTA, e também relevante para o que acontece na Europa e na Ásia; 2) a grande variação do nível de institucionalização, com muitos agrupamentos regionais evitando conscientemente as estruturas institucionais e burocráticas das organizações internacionais tradicionais e o modelo regionalista apresentado pela EU; 3) seu caráter multidimensional, pela qual se torna cada vez mais difícil traçar a

linha divisória entre regionalismo econômico e político [...]; e 4) o aumento acentuado da consciência regional em numerosas áreas do mundo [...] (HURRELL, 1995, p. 24).

Diferentemente de outras iniciativas de regionalismo no continente americano, como o MERCOSUL por exemplo, o NAFTA, desde sua constituição, objetivou ser e permanecer como área de livre-comércio. Seu impacto não só no mercado dos EUA, como veremos adiante, mas também na economia mexicana foi bastante significativo. Os EUA se tornaram o principal mercado para as manufaturas do vizinho do sul, absorvendo entre 80% e 85% das exportações mexicanas (BRICEÑO, 2011).

As críticas ao NAFTA surgiram desde o início de sua negociação no final da década de 1980. Apesar da expansão econômica deflagrada pelo arranjo comercial, o acordo foi particularmente controverso porque representou o primeiro acordo comercial entre dois países altamente industrializados e um terceiro em desenvolvimento. Essa foi uma das razões pelas quais um acordo paralelo sobre questões trabalhistas foi incluído pelo governo Clinton, para amenizar os temores sobre a concorrência com a mão-de-obra mais barata do vizinho do sul (LESTER; MANAK, 2017).

Segundo Lester e Manak (2017), o impacto sobre os trabalhadores tem sido um grande ponto de discórdia. Alguns críticos do acordo alegam que o NAFTA levou a perdas substanciais de empregos nos EUA, além do déficit na balança comercial com o México. É quase consensual entre os economistas, no entanto, que o impacto do NAFTA sobre os salários reais foi próximo de zero, com efeitos concentrados em algumas indústrias altamente protegidas antes da entrada em vigor do acordo. Somado a isso, o volume comercial dos EUA com os parceiros do NAFTA cresceu sete vezes desde 1994.

Além das críticas em torno do impacto sobre os trabalhadores, a oposição ao acordo levantou preocupações sobre a inclusão, no tratado do NAFTA, de solução de controvérsias entre investidores e Estado, a falta de aplicabilidade efetiva dos acordos ambientais e trabalhistas - apresentamos e discutimos esses acordos mais adiante -, uma corrida ao fundo dos padrões de saúde e segurança e restrições à discriminação nas compras e serviços governamentais, entre outros pontos. A lista de reclamações é longa e transformou o NAFTA em um dos principais assuntos de política externa durante muitas temporadas de eleições nos EUA, fossem elas presidenciais ou legislativas (LESTER; MANAK, 2017).

No que se refere ao *fast-track* que embasou a negociação do NAFTA, segundo consta no documento de junho de 2015 do serviço de pesquisa congressional elaborado por Ian F. Fergusson (especialista em finanças e comércio internacional) intitulado “Autoridade para a

Promoção Comercial (TPA) e o Papel do Congresso em Política Comercial”, o TPA é mecanismo pelo qual o Congresso permite que o presidente negocie legislação referente a certos acordos comerciais internacionais, com vistas a acelerar esses processos dentro de períodos delimitados, desde que o presidente observe certas obrigações pré-definidas em estatuto.

O documento congressional elaborado por Fergusson (2015) lembra que o TPA reflete décadas de debate, cooperação e compromisso entre o Congresso e o Poder Executivo na busca de uma acomodação pragmática para o exercício das respectivas autoridades de cada ramo da política comercial. A partir disso, os procedimentos legislativos que conferem celeridade ao processo não mudaram desde a primeira codificação do *Trade Act* de 1974 (P.L. 93-618).

Já a lei denominada “Ato Abrangente de Competitividade e Comércio de 1988” (OTCA, na sigla em inglês), que abordava numerosas áreas de política comercial, estendeu a autoridade ao presidente para celebrar acordos comerciais até 1º de junho de 1993, como esclarece Fergusson (2015), embora restringisse a aplicação de procedimentos expedidos somente para acordos celebrados antes de 1º de junho de 1991.

Outra legislação nesse sentido poderia ser aprovada nos chamados procedimentos expedidos se o presidente solicitasse uma extensão de tal autoridade e não fosse desaprovado nem pela Câmara, nem pelo Senado. Nesse sentido, o presidente solicitou a prorrogação, que sobreviveu a algumas propostas de desaprovação oriundas das duas Casas (FERGUSSON, 2015). Tais movimentos que se caracterizaram por ora ampliar a presença do Executivo na negociação dos acordos internacionais, ora restringi-la, o que demonstra o papel mais assertivo do Legislativo dos EUA em política externa, e, nesse caso em específico, no que se refere à política comercial.

Com efeito, a autorização concedida pelo Congresso ao presidente Clinton para acelerar as negociações para a finalização do NAFTA, o *fast-track*, também exemplifica o jogo político protagonizado pelo Congresso para que a vitória de Clinton na aprovação no NAFTA acontecesse. O acordo de livre-comércio da América do Norte, portanto, é mais um exemplo de que “[...] a política comercial dos Estados Unidos resulta fortemente das relações entre o Executivo e o Legislativo” (LIMA; MENDONÇA; VIGEVANI, 2017, p. 73).

Ainda no contexto em torno das negociações domésticas para a efetivação do NAFTA, o OTCA também determinava que o Congresso teria a prerrogativa de reter um acordo comercial de consideração rápida aprovando uma resolução de desaprovação se determinasse que o Representante de Comércio dos EUA, por meio do USTR, ligado ao Executivo, não

consultasse o Congresso adequadamente durante as negociações comerciais. De acordo com as disposições da OTCA, o Congresso ampliou em muito os objetivos de negociação comercial e aprovou a legislação de implementação do NAFTA em 1993 (P.L. 103-182) (FERGUSON, 2015). Essa aprovação, no entanto, não foi fácil do ponto de vista da maioria no Congresso, pelo contrário, como veremos mais adiante.

O cenário, hoje, é de forte conexão comercial entre os EUA e seus parceiros no NAFTA. A grande maioria dos estados norte-americanos tem o Canadá ou o México como principal destino de suas exportações, como mostra a figura 12.

Figura 12 - Principais parceiros comerciais de cada estado americano



Fonte: Business Insider, 2019.

Os outros parceiros apontados no mapa, como a China, compram dos EUA principalmente aviões e eletrônicos. Segundo Ferguson e Villarreal (2017), em fala ao Congresso em sessão sobre o NAFTA, o acordo é um marco no início de uma geração de acordos comerciais no ocidente e em outras parte do mundo, influenciando negociações em temas como acesso a mercados, regras de origem, direitos de propriedade intelectual, investimento estrangeiro, solução de controvérsias, direitos trabalhistas, e proteção ambiental. Atualmente, os EUA têm 14 acordos de Área de Livre-Comércio (ALC) com 20 países.

A Tabela 1 apresenta os valores superavitários (dólares estadunidenses) da balança comercial dos EUA com o México antes do NAFTA e os anos em que houve maiores déficits.

Tabela 1 – Balança comercial entre Estados Unidos e México no período 1992-2018

MÊS/ANO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDO
JANEIRO/1992	3.060,6	2.493,6	567,0
FEVEREIRO/1992	3.201,1	2.612,4	588,7
MARÇO/1992	3.527,8	2.944,4	583,4
ABRIL/1992	3.514,1	2.940,8	573,3
MAIO/1992	3.404,8	2.962,6	442,2
JUNHO/1992	3.472,4	3.147,4	325,0
JULHO/1992	3.522,6	2.860,8	661,8
AGOSTO/1992	3.149,7	2.996,0	153,7
SETEMBRO/1992	3.532,1	3.007,7	524,4
OUTUBRO/1992	3.437,2	3.398,4	38,8
NOVEMBRO/1992	3.400,9	3.014,9	386,0
DEZEMBRO/1992	3.369,0	2.832,1	536,9
OUTUBRO/2007	12.330,2	19.855,8	-7.525,6
MAIO/2017	19.886,0	27.201,4	-7.315,4
JANEIRO/2018	21.802,9	25.938,4	-4.135,5
FEVEREIRO/2018	20.224,5	26.288,0	-6.063,5
MARÇO/2018	21.905,8	29.959,1	-8.053,2
ABRIL/2018	22.433,3	28.085,5	-5.652,3
MAIO/2018	22.705,9	29.420,6	-6714,7

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Trade in goods with Mexico, Foreign Trade, Business and Industry, Census.gov, 2019.

Segundo dados do Departamento de Comércio norte-americano, o valor total das exportações dos EUA para o México entre 1991 (US\$ 33,2 milhões) e 2017 (US\$ 242,9 milhões) cresceu sete vezes, o que é muito significativo.

No que se refere ao comércio com o Canadá, os EUA já apresentavam déficit na sua balança comercial antes do NAFTA, o que se manteve durante todo o período em que vigora o acordo, à exceção de superávits pouco expressivos em alguns meses, como mostra a Tabela 14, que traz também os valores de janeiro a maio de 2018 (dólares estadunidenses):

Tabela 2 – Balança comercial entre Estados Unidos e Canadá no período 1992-2018

MÊS/ANO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDO
JANEIRO/1992	6.921,5	7.169,6	-248,1
FEVEREIRO/1992	7.040,3	7.653,2	-612,9
MARÇO/1992	8.204,3	8.576,9	-372,6
ABRIL/1992	7.826,3	8.408,7	-582,4
MAIO/1992	7.679,2	8.479,6	-800,4
JUNHO/1992	8.428,6	8.787,9	-359,3
JULHO/1992	6.877,0	7.240,8	-363,8
AGOSTO/1992	7.034,6	7.888,1	-853,5
SETEMBRO/1992	7.849,7	8.624,2	-774,5
OUTUBRO/1992	8.009,4	9.100,3	-1.090,9
NOVEMBRO/1992	7.662,5	8.464,1	-801,6
DEZEMBRO/1992	7.060,9	8.236,4	-1175,5
MAIO/2015	24.781,9	24.283,2	498,6
OUTUBRO/2015	23.841,1	23.669,2	171,8
MARÇO/2016	23.252,7	23.189,6	63,1
ABRIL/2016	23.349,6	22.230,2	1.119,4

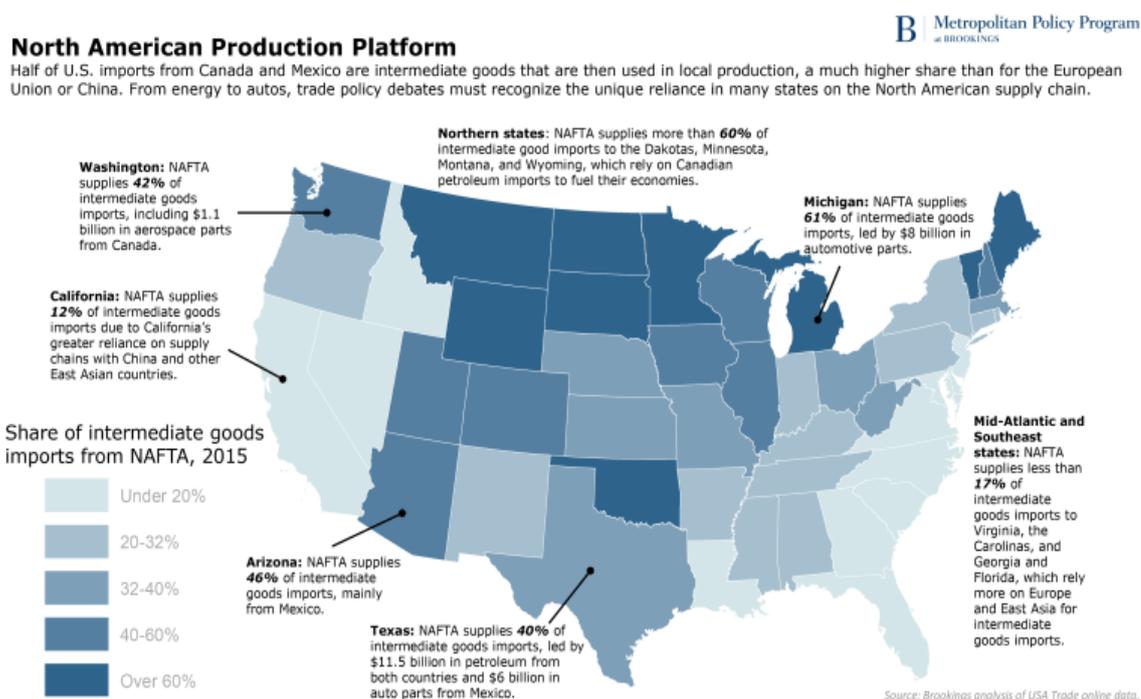
MAIO/2016	23.075,1	23.031,5	43,6
JUNHO/2016	24.254,1	24.239,6	14,5
JANEIRO/2018	22.567,2	26.271,6	-3.704,5
FEVEREIRO/2018	23.515,4	23.919,6	-404,2
MARÇO/2018	27.137,4	26.798,0	339,3
ABRIL/2018	25.677,2	26.482,8	-805,6
MAIO/2018	26.811,7	28.312,4	-1.500,7

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Trade in goods with Canada, Foreign Trade, Business and Industry, Census.gov, 2019.

Segundo relatório do USTR de 2016, o déficit na balança comercial dos EUA, tanto com o Canadá quanto com o México, foi o principal motivo do pedido de revisão do NAFTA em 2017. Como visto nas Tabelas 1 e 2, por vários anos, os EUA mais importaram do que venderam para Canadá e México, o que, por exemplo, só em 2016, somou um total de US\$74 bilhões de déficit combinado na balança norte-americana, o que incomodou outros presidentes dos EUA, como Barack Obama, em 2008, e Donald Trump em 2017, segundo aponta o relatório do USTR (2016).

Quando à natureza dos produtos comercializados intrabloco, praticamente metade das importações dos EUA de seus parceiros é de bens intermediários. Alguns estados chegam a ter mais de 60% desses bens oriundos do Canadá e do México. Esse suprimento via importação de bens intermediários supera aqueles oriundos de países como a China e da União Europeia. Isso demonstra que a renegociação do acordo não foi tarefa fácil, e que uma eventual retirada dos EUA do NAFTA - ou a não criação de outro acordo de livre-comércio da região - teria implicações diretas e indiretas bastante significativas na economia de praticamente todos os estados norte-americanos, que dependem em maior ou menor medida dessa interação regional e dos benefícios advindos do livre-comércio ali estabelecido, como mostra a figura 13. Esses bens intermediários são posteriormente incorporados à indústria manufatureira avançada e de energia.

Figura 13 – Principais estados parceiros do NAFTA



Fonte: Brookings Institution Press, 2017.

De acordo com a figura, quando se trata de bens intermediários, grande parte dos estados norte-americanos têm suas cadeias de produção supridas por importações provenientes dos parceiros do NAFTA. O Michigan importa 61% de seus bens intermediários, dessa porcentagem, 8 bilhões de dólares em componentes automotivos. Os estados do norte, como Minnesota e Montana, com 60% de seus itens intermediários importados do NAFTA, sobretudo no que se refere ao petróleo canadense. Arizona, Washington e Texas vêm em seguida com 46%, 42% e 40% de seus bens intermediários provenientes dos parceiros do NAFTA. São bens que vão desde peças automotivas até itens de aviação. Por último, mas também com uma porcentagem significativa, aparecem os importados do NAFTA pela Califórnia, o bloco supre 12% de seus itens intermediários. A porcentagem, nesse caso, é menor porque o estado é grande importador de itens asiáticos, sobretudo chineses.

5.2 Constrangimentos domésticos em torno da aprovação do NAFTA

O *fast-track*²⁷, que já vigorava desde 1974 e que havia sido atualizado para o caso do NAFTA em 1991, não gerou tantos constrangimentos domésticos quanto a aprovação final do

²⁷ Discutiremos especificamente o *fast-track* para o NAFTA na subseção 5.3.2.

acordo em 1993. Segundo Posadas (1996), nesse último momento de análise do texto por parte do Congresso, foram apontadas duas questões mais controversas no livre-comércio, que representaram significativos embates entre Executivo e Legislativo, inclusive conduzindo o governo a negociar novos acordos paralelos ao NAFTA para que esse fosse aprovado. Nesse sentido, as reivindicações legislativas como condição para aprovação do NAFTA foram determinantes para que o Executivo negociasse dois novos acordos: um sobre questões trabalhistas e o outro a respeito da proteção ambiental.

Durante a segunda metade do século XX, o Capitólio, periodicamente, aprovou leis comerciais gerais para estender, expandir e, eventualmente, limitar a autoridade negocial do presidente, incluindo as renovações da lei comercial recíproca na década de 1950, bem como atos de autorização mais amplos, como os de 1962 e 1974, segundo Destler (2005). O autor lembra que o Congresso acabou não ratificando compromissos executivos importantes, como a Carta da Organização Internacional do Comércio de 1948, como já mencionamos, e o acordo antidumping da Rodada Kennedy, assinado quase 20 anos depois. Essa “restrição voluntária” por parte do Congresso era o pré-requisito político doméstico central para a liderança dos EUA no comércio mundial. (DESTLER, 2005).

Tal posicionamento legislativo acabou por enfatizar ainda mais o papel assertivo dos EUA em política externa. Com isso, “ao delegar responsabilidades ao Executivo e ao ajudar a moldar um sistema que protegia os legisladores de pressões restritivas unilaterais, o Congresso tornou possível aos sucessivos presidentes manter e expandir a ordem comercial liberal.” (DESTLER, 2005, p. 65, tradução nossa).

Já na década de 1980, o Congresso, menos protegido, foi atingido por uma pressão político-comercial gerada principalmente pelos déficits comerciais sem precedentes (DESTLER, 2005). Nesse contexto, o governo de Ronald Reagan (1981-1989) demorou a responder. Com isso, tanto legisladores republicanos quanto democratas tomaram a iniciativa, exigindo ação executiva mais dura para entrar em mercados estrangeiros resistentes e aprovando a primeira lei de comércio abrangente iniciada pelo Congresso desde a tarifa *Smoot-Hawley*²⁸ no contexto da Grande Depressão (DESTLER, 2005).

Contrariando muitas previsões da época, já que os EUA vinham se comportando de forma bastante unilateral, o Congresso não adotou postura fortemente protecionista, pelo contrário. Indicativo de tal posicionamento foi o fato de que tanto os deputados quanto os

²⁸ A tarifa *Smooth-Hawley*, como ficou conhecida a lei tarifária de 1930 porque foi patrocinada pelo senador Reed Smoot (republicano-Utah) e pelo deputado Willis C. Hawley (republicano-Oregon), objetivou a implementação de políticas comerciais protecionistas nos Estados Unidos.

senadores não reivindicaram seu poder constitucional para impor barreiras comerciais específicas, como lembra Destler (2005), o Capitólio continuou a delegar amplos poderes ao Executivo, tanto na lei de 1988 quanto na votação de 1991, que renovou a autoridade de negociação (*fast-track*) para a Rodada Uruguai, no âmbito do multilateralismo corporificado na OMC, e para as negociações de livre-comércio com o México.

A perspectiva histórica da atuação do Congresso em política comercial dos EUA se dá pelo fato de que o NAFTA é resultado e, ao mesmo tempo, parte desse processo, ou seja, do exercício do chamado *fair trade* norte-americano pela via regional e por meio do multilateralismo - além de medidas unilaterais mais agressivas como a já mencionada aplicação da seção 301 da lei de comércio. O unilateralismo é mais característica do *fair trade* estadunidense. Como bem explica Mendonça (2013), esse comportamento mais internacionalista é a face multilateral do unilateralismo estadunidense²⁹.

O contexto do final dos anos 1980 e início da década de 1990 é emblemático das importantes mudanças internas nos EUA e internacionais. O NAFTA nasceu como forma de os EUA equalizar o comércio na região, sobretudo em face do México. Nessa esteira, caminhavam também as rodadas de negociações no âmbito do GATT, acordo que foi incorporado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1994, durante a rodada Uruguai, pelo tratado de Marraquexe, que passou a vigorar no ano seguinte. Na época, o controle do Congresso dos Estados Unidos passou dos democratas para os republicanos, e o México se recuperava de uma forte crise financeira (POSADAS, 1996).

A possibilidade real da existência de uma área de livre-comércio na América do Norte aconteceu, de fato, a partir de 17 de novembro de 1993, quando a Câmara dos Representantes votou a aprovação do projeto de lei de implementação do acordo internacional, após semanas de intenso debate político. Nessa Casa, a aprovação do NAFTA se deu por 234 a 200 votos, o que analisaremos mais adiante. Segundo Posadas (1996, 433-434, tradução nossa), “a margem não refletia totalmente o grau de incerteza antes da votação: uma margem tão ampla foi considerada inatingível apenas uma semana antes. O Senado aprovou o acordo, três dias depois, por uma margem confortável”. O clima, portanto, era bastante incerto se o NAFTA seria ou não aprovado poucas semanas antes da votação do acordo.

Desde a presidência de George H. W. Bush, alguns grupos ambientalistas, incluindo o *World Wide Fund for Nature*, decidiram apoiar o tratado de livre-comércio, argumentando

²⁹ O trabalho de fôlego intitulado “A Face Multilateral do Unilateralismo: a Reciprocidade na História da Política Comercial dos Estados Unidos” analisa o processo de institucionalização da política comercial estadunidense, no contexto das negociações no âmbito do GATT-47 e da criação da OMC.

que seria mais fácil monitorar a situação ambiental no México com um acordo do que sem ele. Na mesma esteira, outros grupos concordaram com essa ideia de que seria melhor para acompanhar as políticas ambientais mexicanas por meio de um tratado em que os EUA seriam parte. (POSADAS, 1996).

Aqueles que se opunham ao acordo por razões ambientais argumentavam, principalmente, que a frágil fiscalização no México atraía a indústria estadunidense, adicionando incentivos para prejudicar o meio ambiente mexicano já em deterioração, (POSADAS, 1996). O autor lembra que esses grupos pressionaram por represálias contra o México, ao invés de cooperação.

Enquadrada dessa forma, a questão ambiental estava intimamente relacionada à trabalhista. Os grupos sobre direitos laborais também temiam que as indústrias fossem atraídas para o México pelos baixos salários pagos aos trabalhadores locais. “O ‘som de sucção gigante’ foi a frase usada por Ross Perot³⁰ para descrever o fenômeno catastrófico de empresas e empregos se mudando para o México como se estivessem sendo sugados para um buraco negro.” (POSADAS, 1996, p. 436-437, tradução nossa). A metáfora do “*giant sucking sound*”, que ficou bastante famosa à época, representou a principal força aglutinadora dessa coalizão incomum que pregou fortemente contra o NAFTA, lembra Posadas (1996).

Ainda na administração Bush, foi criado o chamado *Action Plan* para tentar solucionar as questões relativas à proteção ambiental e às controvérsias trabalhistas para favorecer a aprovação do NAFTA no Congresso.

Segundo Mayer (1998, p. 99, tradução nossa), tal plano

[...] pode ser entendido como o resultado de um jogo estratégico entre um conjunto-chave de grupos ambientalistas “convencionais”, seus aliados no Capitólio e o governo Bush. Nesse caso, determinada constelação de interesses e configuração de regras possibilitou uma estratégia de comprometimento desses ambientalistas, o que obrigou a vinculação de novos temas ao NAFTA e exigiu um pagamento paralelo na forma de Plano de Ação.

Nesse sentido, o governo atacou a questão do emprego com um argumento oposto igualmente vigoroso, lembra Posadas (1996). O Executivo promoveu o NAFTA como um acordo gerador de empregos. Desse modo, a batalha de estatísticas que se seguiu com respeito a perdas ou ganhos de empregos em perspectiva causou certa incerteza geral se o acordo seria danoso ou fator de prosperidade para a economia estadunidense. Esse cenário polarizou

³⁰ Henry Ross Perot foi um empresário de destaque nos EUA entre os séculos XX e XXI. Também concorreu à presidência do país de forma independente em 1992. Foi um dos principais opositores ao NAFTA como veremos na subseção 5.3.3.

radicalmente a opinião pública, o que acabou por enfatizar demasiadamente tanto os aspectos positivos quanto os negativos do acordo.

Com isso, os grupos trabalhistas passaram a considerar todos aqueles que não estavam com eles como contra eles (POSADAS, 1996). Já no governo Clinton, no entanto, o presidente acreditava que os sindicatos, ainda que imersos nessa polarização, não abandonariam outras pautas legislativas, e poderiam mesmo passar a apoiar o NAFTA a partir de negociações em torno dos pontos controvertidos.

Como resultado desses constrangimentos internos à aprovação do NAFTA, no dia 14 de setembro de 1993, foram assinados dois acordos paralelos ao Acordo de Livre-Comércio da América do Norte, um na área ambiental e o outro sobre matéria trabalhista. E foi nessa mesma data que Clinton lançou uma campanha pela aprovação do NAFTA. O presidente designou o advogado William W. Daley como defensor especial da causa NAFTA, lembra Posadas (1996).

Em 24 de setembro de 1993, o Tribunal de Apelações dos EUA para o Distrito de Columbia reverteu uma decisão de um tribunal de instância inferior que exigia que o NAFTA fosse submetido a um estudo de impacto ambiental. Dessa forma, foi superado o último obstáculo para a votação do acordo no Congresso. Finalmente, em 3 de novembro, Clinton enviou ao Legislativo o projeto de lei de implementação do NAFTA. (POSADAS, 411).

O Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Trabalhista (NAALC, na sigla em inglês) e o Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Ambiental (NAAEC, na sigla em inglês) entraram em vigor em 1º de janeiro de 1994, no mesmo dia do NAFTA. A legislação de implementação do NAFTA também continha dois programas de assistência ao ajuste, destinados a facilitar o trabalho relacionado ao comércio e pressões de ajuste de empresa: o Programa de Assistência ao Ajuste Transacional do NAFTA (NAFTA-TAA) e o Programa de Investimento e Ajuste da Comunidade dos EUA (USCAIP).

O NAALC estabeleceu a chamada Comissão Trinacional para a Cooperação Laboral, composta por um Conselho Ministerial e uma secretaria administrativa. Além disso, cada Estado membro criou, domesticamente, um Escritório Administrativo Nacional (NAO, na sigla em inglês), no âmbito do qual o Ministro do Trabalho de cada país representava uma ponte entre as questões trabalhistas de seu Estado e dos outros Estados Partes, além de ter sido ponto de contato com a secretaria.

O intuito na criação dessas instâncias domésticas relacionadas ao NAFTA, segundo o relatório do USTR (2016), era dar publicidade e transparência às questões trabalhistas e disponibilizar informações à secretaria e aos outros países parceiros no NAFTA. Além disso,

os NAOs, em conjunto com o secretariado, podiam colocar em prática as atividades promovidas pelo Conselho.

Em 2016, o Departamento do Trabalho dos EUA (DOL, na sigla em inglês) e a Secretaria do Trabalho e Previdência Social do México (STPS) publicaram um relatório conjunto que resumia as atividades educacionais e de extensão realizadas no ano anterior sobre os direitos dos trabalhadores nos EUA, no que se referia, portanto, aos tipos de visto H-2A e H-2B. “Nos EUA, o DOL realizou 29 eventos de divulgação em 15 estados, alcançando mais de 2.300 trabalhadores e 1.000 empregadores.” (Relatório USTR, 2016, p. 129, tradução nossa).

No México, a STPS realizou 11 eventos, atingindo aproximadamente 1.600 pessoas. Além disso, o NAO mexicano recebeu uma representação em julho de 2016 de dois ex-trabalhadores do H-2, do Centro dos Derechos del Migrante, e de 27 outras organizações, alegando discriminação de gênero no sistema de vistos H-2 nos EUA. Segundo o relatório do USTR (2016), o NAO mexicano aceitou a demanda que seguiu pendente para análise durante um tempo. Também em 2016, o NAO estadunidense publicou seu relatório de revisão sobre a demanda dos EUA referente às obrigações do México no que diz respeito ao cumprimento do NAALC e suas respectivas obrigações em relação aos direitos dos trabalhadores. (Relatório USTR, 2016).

As reformas constitucionais aprovadas pelo Congresso mexicano em 2016 criaram um sistema de tribunais trabalhistas. Em janeiro de 2017, a maioria dos legislativos estaduais do país já haviam aprovado as mudanças constitucionais, conforme exigido por lei para ratificação, e a previsão era de que essas reformas fossem implementadas por completo em 2018. Contudo, “[...] as reformas legislativas adicionais sobre os contratos de proteção e os desafios de representação sindical estão pendentes no Congresso do México.” (Relatório USTR, 2016, p. 129, tradução nossa). O NAO dos EUA continuou monitorando a efetivação dessas mudanças e dialogando com o governo mexicano, tanto a respeito dessas questões quanto em assuntos análogos a questões trabalhistas. (Relatório USTR, 2016).

Quanto às pautas ambientais (ao lado das questões trabalhistas, os temas de meio ambiente costumam ser uma preocupação tipicamente democrata, ainda que não exclusivamente desse partido), existiu também, no âmbito do NAFTA, o Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Ambiental (NAAEC, na sigla em inglês), que originou a Comissão para Cooperação Ambiental (CEC, na sigla em inglês). A CEC possui um Conselho, um Secretariado, e um Comitê Consultivo Conjunto Público. Segundo o relatório de 2017 do USTR,

O Conselho, formado pelos ministros do meio ambiente dos Estados Unidos, Canadá e México, reuniu-se em sua sessão anual do Conselho nos dias 8 e 9 de setembro de 2016 em Mérida, México. O Conselho reiterou seu compromisso com o crescimento limpo e sustentável, empenhado em entregar resultados em apoio aos acordos NALS, identificou lixo marinho e resíduos alimentares como áreas futuras de trabalho dentro da organização e reconheceu o trabalho em uma prioridade chave, comunidades sustentáveis e ecossistemas, incluindo projetos sobre a relação entre ecossistemas, geração de empregos, impactos de gênero e geração de renda. O Secretariado também informou sobre outra prioridade importante, a promoção do crescimento verde em toda a América do Norte, que incluiu o trabalho para promover abordagens do setor privado harmonizadas para a gestão de energia, estratégias para o comércio sustentável em espécies selecionadas do Apêndice II da CIDADES e o alinhamento das estatísticas do comércio de mercúrio na América do Norte. (USTR, 2017, p. 129, tradução nossa).

Além disso, desde 1993, México e EUA têm apoiado projetos de infraestrutura ambiental de comunidades que vivem na fronteira entre os dois países, a fim de que as metas estabelecidas pelos órgãos criados a partir do NAFTA fossem alcançadas. O relatório de 2016 do USTR afirma que “[...] A Comissão de Cooperação Ambiental de Fronteiras (BECC, na sigla em inglês) e o Banco de Desenvolvimento da América do Norte (NADB, na sigla em inglês) estavam trabalhando com comunidades em toda a região de fronteira entre os Estados Unidos e o México para atender às suas necessidades de infraestrutura ambiental.” (USTR, 2017, p. 129, tradução nossa).

Uma importante contribuição do NAALC foi a criação de um secretariado independente para estudar e relatar as questões trabalhistas entre os três países, como mencionamos. A secretaria parou de funcionar e acabou fechando em 2010. Apesar de várias tentativas de se reviver o acordo, o NAALC definiu nos últimos anos (CLAUSSEN, 2018).

A questão energética é outro ponto importante do NAFTA de 1994. Os EUA têm boa parte de sua segurança energética assentada na importação do petróleo do Canadá, e pelo artigo 605³¹ do acordo do NAFTA, o governo canadense não pode criar barreiras à importação desse suprimento energético, considerando o total exportado nos últimos 36 meses. Sem acordo de livre-comércio na região, os EUA perderiam o acesso privilegiado ao hidrocarboneto, o que alguns analistas consideram um *“shooting themselves in the foot”* (CATTANEO, 2018).

Fergusson e Villarreal (2017) esclarecem que esses acordos paralelos incluíram linguagem para promover a cooperação em questões trabalhistas e ambientais, e também para

³¹ Artigo 605: Outras Medidas de Exportação. A) a restrição não reduz a proporção do total de embarques de exportação da energia específica ou da mercadoria petroquímica básica disponibilizada a essa Parte em relação à oferta total desse bem da Parte mantendo a restrição em relação à proporção prevalecente no período de 36 meses mais recentes para o qual existem dados disponíveis antes da imposição da medida, ou em qualquer outro período representativo em que as Partes possam concordar.

lidar com o fracasso de algum país parte em aplicar suas próprias leis trabalhistas e ambientais. Talvez os mais notáveis tenham sido os processos de solução de controvérsias dos acordos paralelos que, como último recurso, permitiam a imposição de avaliações monetárias e sanções para corrigir o fracasso de uma parte em aplicar suas leis. Desse modo, o NAFTA foi um marco, pois, pela primeira vez, houve a previsão mais robusta de cláusulas trabalhistas e ambientais em um tratado sobre área de livre-comércio. Para muitos, salientam Fergusson e Villarreal (2017), o acordo representou oportunidade para cooperar em questões ambientais e trabalhistas por meio das fronteiras e para estabelecer um novo tipo de relacionamento entre parceiros comerciais.

Somado a isso, EUA e México firmaram um acordo bilateral, também sob os auspícios do NAFTA, sobre cooperação ambiental nas fronteiras. Nesse acordo, os dois governos se comprometeram a cooperar no desenvolvimento de projetos de infraestrutura ambiental ao longo da fronteira entre os dois países. Ambos também se comprometeram a abordar problemas relacionados à degradação do meio ambiente em face do aumento da atividade econômica. Tais projetos proporcionaram aos que vivem nessa região de fronteira entre EUA e México melhor acesso à água potável, rede de esgotos, e tratamento de águas residuais.

O acordo estabeleceu duas organizações para trabalhar nessas questões: a Comissão de Cooperação Ambiental de Fronteiras (BECC), localizada em Juárez, no México, e o Banco de Desenvolvimento da América do Norte (NADBank na sigla em inglês), localizado em San Antonio, Texas. As organizações irmãs trabalham em conjunto e com outros parceiros nos níveis federal, estadual e local nos Estados Unidos e no México, para desenvolver, certificar e facilitar o financiamento para o tratamento de água e esgoto, disposição de resíduos sólidos municipais e projetos relacionados em ambos os lados da região de fronteira entre EUA e México (FERGUSSON; VILLARREAL, 2017, p. 10, tradução nossa).

Em dezembro de 2014, a diretoria do NADBank e a BECC aprovaram uma fusão das duas organizações, que não foi concluída até a data da fala de Fergusson; Villarreal (2017) no Congresso. Essas questões, no entanto, permanecem como ponto fundamental nas relações dos EUA com seus vizinhos, sobretudo com relação ao México. Todas essas críticas presentes nas negociações quando do surgimento do NAFTA, ora atenuadas, ora reforçadas, caminharam ao longo dos anos seguintes à criação do bloco, o que culminou na renegociação dele, que, como mencionado, se iniciou em 2017, e resultou no USMCA, que passou a vigorar em 2020.

5.3 Comportamento legislativo na aprovação do NAFTA

A influência do Congresso dos EUA em política externa é direta e indireta. A forma mais evidente de participação do Capitólio em temas afeitos às relações exteriores acontece por meio da elaboração e aprovação de normas internas e de tratados internacionais. Mas a influência indireta é a mais complexa, muitas vezes, do ponto de vista analítico. Mesmo no âmbito dos processos diretos de aprovação de leis e acordos internacionais, há um jogo político importante que é parte fundamental na tomada de decisão do agente no interior do Capitólio. Lindsay (1992) ressalta que há vários meios de influência política congressional, tais como a antecipação de reações dentro do próprio Legislativo ou no âmbito do Executivo, a articulação política entre esses dois Poderes, base de apoio entre grupos de interesse e que remetem a seu estado de origem, entre outros.

Um fato interessante ressaltado também por Lindsay (1992) é que, muitas vezes, os mesmos fatores que frustram tentativas do Congresso de maior influência em determinados casos de política externa são os mesmos que impulsionam as duas Casas a criarem mecanismos e outros meios de influência nessa área. Nesse sentido, o autor afirma que “por conta desses meios indiretos de atuação, ao contrário do argumento proposto pelos pessimistas, é que o Congresso, frequentemente, exerce influência considerável sobre a política externa dos EUA”. (LINDSAY, 1992, p. 609, tradução nossa). Vale lembrar que a própria influência direta é um comando constitucional já comentado neste trabalho (subseção 3.1).

Lindsay (1992) faz uma analogia com o jogo de xadrez. Para ele, da mesma forma que, nesse jogo, um ator tenta prever os próximos movimentos do oponente, o Congresso e o governo antecipam eventuais passos um do outro, modificando, algumas vezes, suas estratégias de atuação com base nesses movimentos identificados ou previstos. Segundo o autor, isso é especialmente visível no comportamento do Executivo em face do Legislativo, “porque derrotas públicas ameaçam enfraquecer sua credibilidade no cenário mundial.” (LINDSAY, 1992, p. 613, tradução nossa). Mesmo em política interna especificamente (política externa é parte dessa mesma política), esse olhar atento de ambos os Poderes em face um do outro, em especial do governo em direção ao Congresso, é fundamental para a eficácia da política elaborada pelo Executivo.

Ao influenciar o comportamento do Executivo, as reações antecipadas das instituições são tidas como um poder de veto, muitas vezes. Quando os presidentes se dirigem ao Capitólio, a leitura que eles têm do clima do Congresso diz a eles quais políticas não são

possíveis, o que, eventualmente, freia alguns pontos de determinada política ou faz com que o Executivo reelabore seu plano de ação para implementar aquele ato ou política. A aprovação do NAFTA exemplifica bem isso. Foi preciso negociar dois outros acordos paralelos, um sobre meio ambiente e outro laboral, para que aumentassem as chances de aprovação do NAFTA. Isso, no entanto, pode ter sido uma das exceções. Comumente, segundo Lindsay (1992), o clima no Congresso raramente obriga o presidente a seguir políticas específicas.

As discussões até a aprovação apertada do NAFTA no Congresso, em especial na Câmara, foram bastante polarizadas. Tal humor refletia posições da sociedade em geral e, particularmente, de grupos específicos, como de empresários e do ramo da agricultura. Analisaremos mais detidamente essa polarização na subseção 5.3.3, sobre prós e contras a implementação do NAFTA.

Questões de política externa como a do NAFTA costumam trazer um embate um pouco mais acentuado entre Executivo e Legislativo, segundo Martin (2000). Para a autora, temas negociados na esfera internacional podem ser, com alguma frequência, fonte importante de conflitos de interesse entre atores políticos no âmbito doméstico. Quando as questões em negociação são altamente técnicas, no entanto, de modo que terão pouco impacto sobre o bem-estar geral, há poucos motivos para esperar conflitos de interesse sérios.

Explica Martin (2000) que, da mesma forma, quando as questões que estão sendo negociadas são aquelas sobre as quais existe relativo consenso interno, devemos encontrar poucos conflitos de interesse. Não obstante, à medida que as negociações avançam e as questões se aprofundam para domínios mais sensíveis, em que é possível identificar claramente vencedores e perdedores, o impacto sobre o bem-estar dos atores envolvidos é mais imediato e existe, assim, um desacordo sobre o curso de ação apropriado, mais conflito de interesses surge. (MARTIN, 2000).

Esse é o caso do NAFTA. O acordo implicaria alterações substanciais na relação comercial – e em alguns aspectos políticos – entre os EUA e o México. Em uma análise com distanciamento temporal, é possível observar que boa parte das críticas em torno da aprovação do NAFTA permaneceram ou se modificaram, mas mantendo uma mesma raiz: a perda de postos de trabalho dos EUA para o México. Evidentemente que esse aspecto considera atores políticos e, portanto, visão política dos EUA. Outros pontos decorrentes como migração e balança comercial também foram acrescidos ao debate. O clima no Congresso era de incertezas que tendiam a não aprovação do acordo em 1993.

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo nos ajuda a compreender que são muitas as variáveis que influenciam a decisão do agente político, e algumas delas podem preponderar

mais do que outras. Atender à demanda ambiental e trabalhista – ainda que um tratado internacional nem sempre seja completo no que se refere a abarcar todos os lados da questão e também nem sempre cumprido na sua integralidade, embora deveria ser pelo princípio *Pacta Sunt Servanda*³² - o impacto político disso foi positivo no sentido da aprovação do NAFTA, o que torna o caso ainda mais interessante, visto que o clima político no Congresso, em especial na Câmara, indicava o contrário.

Outro ponto interessante do estudo é que a maioria era democrata tanto na Câmara quanto no Senado na legislatura de 1993, ou seja, mesmo partido do presidente Clinton. Isso demonstra que maioria partidária não facilita necessariamente a aprovação de um acordo internacional ou de uma lei interna. A aprovação do NAFTA foi por uma margem bastante estreita na Câmara, como analisaremos na subseção 5.3.4.

É importante ressaltar que esse cenário de dificuldade dentro do partido democrata não significou a não aprovação do acordo, pelo contrário. Como sabemos, o NAFTA vigorou de 1994 a 2020, quando foi substituído pelo USMCA. O que enriquece o trabalho é olhar justamente para as dificuldades dentro de um mesmo partido – não exclusivamente dele, já que houve alguma resistência proveniente do partido republicano também -, e visualizar que, a despeito disso, o acordo foi ratificado. Os porquês desse cenário político é que buscamos identificar e discutir. Ainda que o bipartidarismo tenha favorecido o aparecimento dessa maior dificuldade, o caso foge do óbvio porque a resistência maior, como observado, veio dos democratas. Uma provável justificativa - embora não única, como veremos - seja a ideologia pró-livre-comércio mais acentuada entre os republicanos.

Segundo Shoch (2001), em política comercial, assim como em outros temas afeitos ao Congresso, a constituição da base partidária é determinada por meio de preferências e influências políticas ligadas às coalizões no campo econômico, que incluem segmentos sociais, indústrias - ou setores industriais específicos - agrícolas, ou associações de classe de trabalhadores. As preferências desses grupos, explica Shoch (2001), é determinada pela relativa abundância de capital ou de trabalho, isto é, em uma relação de oferta e de demanda na economia, ou pela localização desses interesses no comércio internacional. O que significa que quanto mais atrelados os interesses locais estão do global, mais presentes eles estarão nas relações entre os parlamentares e seus grupos de apoio.

O autor explica ainda que pode haver ampla falta de consenso dentro do próprio partido, o que dificultaria a aprovação de um acordo, como no caso do NAFTA. Para Shoch

³² Significa que os acordos devem ser cumpridos.

(2001), uma base que converge ideologicamente em política comercial ocorre, sobretudo, quando os agentes políticos compartilham fundamentos legais em comum, ou seja, são favoráveis às mesmas normas que regem os arranjos da política comercial, bem como têm outras crenças em comum, como, por exemplo, de que o livre-comércio pode ser amplamente favorável aos EUA ou relativamente bom ao país. Além disso, as bases de apoio locais e os segmentos de *lobby* que estão diretamente relacionados com aquele agente político também podem compartilhar aspectos com outras bases de apoio e de *advocacy* atrelados a outros políticos.

No caso do NAFTA, as discussões em torno de sua aprovação estiveram centradas, sobretudo, no fato de que poderia haver perda de empregos no território estadunidense. Além disso, os republicanos, pró-livre-comércio, inicialmente pouco enfatizaram as questões trabalhistas e ambientais que circundavam o NAFTA. Esses pontos, certamente, representaram o combustível para a polarização não só entre democratas e republicanos, como intrapartido, embora, nesse último caso, a polarização tenha sido menor. Sem dúvida, a resistência maior ao NAFTA, desde suas primeiras discussões no Capitólio quando da negociação em 1990, vieram do partido democrata de Bill Clinton.

Shoch (2001) chama de “competição partidária” essas diferentes configurações que podem se estabelecer entre partidos e no interior deles. Segundo o autor, pode, então, haver: divergências iniciais entre os partidos que podem se aprofundar ou se afrouxar ao longo do tempo; convergência inicial que também pode ganhar força ou perder tónus ao longo do tempo; base mais ou menos conservadora que reflete nas polarizações intra e entre partidos; bem como pontos econômico-comerciais que, por si só, já acarretam divergências dentro dos próprios partidos e entre partidos diferentes, o que foi o caso do NAFTA. No acordo de livre-comércio da América do Norte estiveram presentes ambos os cenários partidários, mas, sobretudo, entre partidos, com foco na ideologia do livre-comércio republicana e na preocupação com os impactos ambientais e de cunho trabalhistas democrata.

Um outro tipo de “competição partidária” foi nomeado como “triangulação” por Dick Morris, então conselheiro de Bill Clinton, segundo Shoch (2001). Nesse caso híbrido de *party competition*, o agente político tenta angariar votos dos dois lados da polarização – com relação à base de apoio –, o que é uma estratégia bastante arriscada em um cenário de extremos. Segundo Shoch (2001), essa triangulação é composta por:

- (1) avançar ou ziguezaguear entre as posições liberais e mais conservadoras em questões alternadas,
- (2) promover simultaneamente políticas liberais e conservadoras e
- (3) combinar ideias liberais e conservadoras na mesma proposta de

política. Candidatos de partidos e detentores de cargos às vezes empregam essas táticas em questões às quais a grande massa de eleitores medianos está desatenta ou confusa. Seguindo o que é essencialmente uma estratégia de “coalizão de minorias intensas”, os políticos nessas circunstâncias triangulam juntando coalizões ou zigzagueando entre vários constituintes atentos, incluindo tanto partidários centrais quanto grupos indecisos. Como [...] durante sua presidência, Bill Clinton regularmente triangulava posições de comércio livre e justo. (SHOCH, 2001, p. 22-23, tradução nossa).

O quadro 13 traz os principais pontos de oscilação partidária nas discussões em torno da aprovação do NAFTA:

Quadro 13 – Posições Ideológicas no Congresso em Torno do NAFTA

Partido	Ideologia	Fator-Chave na Oscilação
Democrata	Tendência ao Livre-Comércio Normativo, com maior regulamentação	Pouca segurança jurídica quanto às questões trabalhista e ambiental
Republicano	Tendência ao Livre-Comércio Amplo	Alternância entre livre-comércio e <i>fair trade</i>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SHOCH, 2001.

Como é possível notar, houve mais de uma tendência ideológica impactando as discussões acerca do NAFTA, o que resultou na dificuldade de aprovação do acordo pelo Congresso. Há, no entanto, decorrente dessas *tendências*, uma oscilação – que, segundo Shoch (2001), pode ser considerada como *party competition*, a exemplo do caso do partido republicano, que, apesar de ter se mostrado amplamente favorável à criação de uma área de livre-comércio na América do Norte, posicionou-se, em alguns momentos, mencionando risco para os empregos nos EUA, o que remete mais ao chamado conservadorismo corporificado no *fair trade* do que a um livre-comércio sem reservas. Esse aparente paradoxo – uma vez que liberalismo e *fair trade* não necessariamente se excluem - nada mais é do que um livre-comércio com ajustes protecionistas³³ para beneficiarem os EUA, presente em outros momentos da política comercial americana.

Com efeito, Mayer (1998) ressalta que todos os esforços externos se concentrariam no Congresso em face dessa polarização. Segundo o autor, na primavera de 1993, a situação não parecia favorável aos apoiadores do NAFTA, especialmente na Casa dos Representantes. O

³³ Nisso consiste o paradoxo.

líder da maioria, Gephardt (D-MO), ainda não havia anunciado sua oposição ao NAFTA, quando David Bonior (D-MI), também deputado democrata, iniciou duas séries de reuniões semanais com os oponentes, constituindo uma bancada anti-NAFTA na Câmara, em estreito contato com grupos externos que se mobilizavam contra o acordo. Além disso, a maioria dos presidentes dos principais comitês que discutiam o NAFTA se opunha ao acordo, ressalta Mayer (1998).

No Senado, a situação era mais favorável. Em 1991, o *fast-track* havia passado ali com uma margem mais confortável do que na Câmara, como veremos a seguir. Da concessão do *fast-track* às discussões em torno da aprovação final do acordo, alguns senadores se mostraram bastante resistentes ao NAFTA, notadamente Fritz Hollings, democrata conservador da Carolina do Sul, e dois senadores de Michigan, também democratas, Carl Levin e Donald Riegle. No Senado, entretanto, a oposição não estava organizada como estava na Câmara, o que deixava incerto sobre quem lideraria os esforços para aprovar o NAFTA na Câmara Alta. Normalmente, o presidente do Comitê de Finanças assume essa função. (MAYER, 1998).

Bill Bradley (D-JN) era um democrata que ocupava o quarto lugar em termos de liderança no Comitê de Finanças do Senado, mas não tinha ambivalências quanto a apoiar o NAFTA. Bradley acreditava fortemente no significado histórico do acordo trilateral, e estava preparado para trabalhar muito em prol de sua aprovação. Em março, Bradley, percebendo o vácuo de liderança no Senado, decidiu criar um grupo bipartidário. Desde o início, manter o bipartidarismo no Senado tinha por foco manter um bom relacionamento entre republicanos e democratas, no que se refere às discussões sobre o NAFTA. Desse modo, com a concordância de Lincoln Davenport Chafee (R-RI), ambos começaram a conversar, de modo conciliador, com outros senadores para descobrir suas posições. (MAYER, 1998).

Segundo Mayer (1998), em um discurso para uma escassa audiência no café da manhã de alguns membros do Congresso e funcionários, Bradley (D-JN) expôs sua mensagem sobre o NAFTA. Como sempre, afirma Mayer (1998, p. 240, tradução nossa), “Bradley teve uma visão ampla. Ele argumentou que o acordo criaria empregos ao tornar a América mais competitiva com a Europa e a Ásia na economia internacional do século XXI.” Mayer (1998, p. 240, tradução nossa) ressalta ainda que, para Bradley, o NAFTA era “uma expressão de algo fundamentalmente americano, a capacidade de abraçar pessoas de uma cultura diferente e ser enriquecido pelo pluralismo.” Visão essa muito interessante do ponto de vista conciliador, mas pouco lembrada pelos governos que viriam depois ou por alguns de seus pares no Senado, que adotaram uma postura mais pragmática em relação ao NAFTA.

Embora poucos tenham ouvido o discurso de Bradley naquela manhã, Mayer (1998) lembra que, posteriormente, todos os pontos de seu pronunciamento foram distribuídos. Primeiro, o discurso foi enviado na literalidade para o grupo de estratégia de negócios. Depois, em uma versão mais polida, em cartas distribuídas a todos os membros do Congresso. Enquanto Bradley fazia campanha pelo NAFTA, ao lado do presidente e de alguns governadores e outros membros do Congresso, acompanhava-o a mídia, durante suas dezenas de palestras endereçadas não só a grupos específicos de associações, mas também ao grande público. (MAYER, 1998).

5.3.1 Os comitês relacionados

Como todo acordo sobre comércio, o NAFTA passou primeiro pela Casa dos Representantes e depois pelo Senado. Em ambas as câmaras, o acordo foi discutido por alguns comitês específicos que tratam de matérias relacionadas. No caso da primeira Casa legislativa, o NAFTA foi discutido primeiro pelo *Committee on Ways and Means*, onde houve uma das principais articulações junto ao Executivo para a aprovação do acordo, com Dan Rostenkowski (D-IL) na presidência desse comitê. Em seguida, o acordo foi discutido pelos comitês *Banking, Finance and Urban Affairs, Energy and Commerce, Agriculture, Foreign Affairs, Government Operations, Judiciary, e Public Works and Transportation*.

No Senado, o NAFTA foi discutido nos seguintes comitês e nessa ordem: *Commerce, Foreign Relations, Finance, Judiciary, Agriculture, e Governmental Affairs*. É importante, reforçar, no entanto, que a principal articulação entre governo e Congresso aconteceu no âmbito de dois comitês em especial, *Ways and Means* da Câmara e no interior do comitê *Finance* do Senado.

Lembra Mayer (1998) que a comunidade empresarial e a Casa Branca pareciam olhar para o deputado Bill Richardson (D-NM), expansivo deputado, como seu interlocutor e intermediador de ponta na Câmara, mas Dan Rostenkowski (D-IL), presidente do Comitê de Meios e Recursos, queria manter a principal articulação nesse Comitê. Rostenkowski, então, designou Bob Matsui (D-CA), respeitado representante da Califórnia na Câmara, de fala calma e de perfil conciliador, para liderar os esforços em torno da aprovação do acordo. A assessora de Matsui, Diane Sullivan, tornar-se-ia o centro do esforço pró-NAFTA na Câmara. A designação criou alguma tensão entre Richardson e Matsui, e entre suas equipes. Cada uma se considerava melhor preparada para liderar os esforços na Câmara em favor da aprovação do NAFTA.

No lado republicano, a liderança era nominalmente favorável, mas não estava disposta a se comprometer até que os acordos paralelos fossem concluídos. Além disso, o líder da minoria, Bob Michel (R-IL), e o republicano Newt Gingrich (R-GA), travaram uma batalha com o presidente sobre o orçamento e outras questões que demonstravam a indisposição deles em contribuir para a aprovação do NAFTA. (MAYER, 1998).

Embora os republicanos tenham demonstrado, inicialmente, que a aprovação do NAFTA não seria tão fácil, o ponto fundamental desta pesquisa, no que se refere ao caso dos EUA, é compreender o porquê da forte resistência democrata ao acordo trilateral de livre-comércio. A tabela abaixo mostra que o partido era maioria em praticamente todos os comitês da Câmara, inclusive no *ways and means* onde a articulação em torno do acordo era intensa. Portanto, a dificuldade maior em se aprovar o NAFTA veio dessa Casa legislativa e do partido governista, ainda que, mais uma vez, esse fosse maioria em todos os comitês da Câmara, como é possível ver na Quadro 14.

Quadro 14 – House Committee Party Ratios 103° Congress (1993-1995)

	Distribution of Seats				Majority-Minority Seat Margin
	Total	Majority (D)	Minority (R)	Indp.	
Total House Members	435	258	176	1	82
Total Committee Seats	889	544	343	2	201
Committee					
Agriculture	45	27	18		9
Appropriations	60	37	23		14
Armed Services	56	34	22		12
Banking, Finance and Urban Affairs	51	30	20	1	10
Budget	43	26	17		9
District of Columbia	12	8	4		4
Education and Labor	42	27	15		12
Energy and Commerce	44	27	17		10
Foreign Affairs	45	27	18		9
Government Operations	42	25	16	1	9
House Administration	19	12	7		5
Judiciary	35	21	14		7
Merchant Marine and Fisheries	46	28	18		10
Natural Resources	43	28	15		13
Post Office and Civil Service	24	15	9		6
Public Works and Transportation	63	39	24		15
Rules	13	9	4		5
Science, Space and Technology	55	33	22		11
Small Business	45	27	18		9
Standards of Official Conduct	14	7	7		0
Veterans' Affairs	35	21	14		7
Ways and Means	38	24	14		10
Permanent Select on Intelligence	19	12	7		5

Source: *List of Standing Committees and Select Committees and Their Subcommittees of the House of Representatives of the United States Together with Joint Committees of the Congress, One Hundred Third Congress, Prepared under the direction of Donald K. Anderson, Clerk of the House of Representatives, February 25, 1993 (Washington: GPO, 1993).* Data for total House Member numbers are from S.Pub. 111-14, *2009-2010 Official Congressional Directory, 111th Congress (Washington: GPO, 2009), p. 563.*

Fonte: House Committee Party Ratios: 98°-116° Congresses in Congressional Research Service, 2019.

O quadro 14 mostra que os democratas eram maioria em todos os comitês da Câmara – a exceção do comitê de padrões de conduta oficial, o que implicou uma margem estreita de aprovação do acordo no cômputo final da votação, como veremos na subseção 6.3.4. Com efeito, a resistência proveniente desse partido já nos comitês se refletiu na votação final do acordo.

Antes de votar no NAFTA, o Congresso havia conduzido oitenta e oito audiências iniciadas em 19 de junho de 1990, emitido seis relatórios desde setembro de 1992, e conduzido três grandes debates sobre o acordo. Durante esses debates, segundo Posadas (1996), um ponto bastante criticado pelos congressistas foram os acordos paralelos ao

NAFTA sobre meio ambiente e direitos trabalhistas que o governo fez para conquistar membros indecisos.

Com efeito, segundo Posadas (1996), essas concessões representaram um interessante compromisso político internacional entre México, Canadá e a Casa Branca para atender às expectativas de alguns membros do Congresso e condições ali apresentadas. O governo estadunidense conseguiu do México o compromisso de não exportar açúcar indefinidamente, e de iniciar negociações após a aprovação do NAFTA para acelerar a eliminação gradual das tarifas em produtos como vinho, eletrodomésticos e roupas de cama.

A Casa Branca também estabeleceu a possibilidade de eventuais novas implementações de tarifas sobre a laranja e o tomate mexicanos no caso de a oferta deles ser muito abundante nos EUA. Também negociou-se de última hora pontos para proteger o amendoim e o vinho de produtores da Califórnia, e para extrair concessões do Canadá em relação ao trigo americano perto da fronteira com o vizinho do norte. (POSADAS, 1996).

Nessa esteira, uma convenção hispânica, liderada pelo deputado Esteban E. Torres (D-CA), pressionou pela concessão de um bilhão de dólares para projetos de obras públicas para comunidades que perderiam empregos para o México. Já outros membros do Congresso trabalharam por conta própria. Posadas (1996) menciona o caso do deputado Floyd H. Flak (D-NY) que, após anunciar seu apoio ao NAFTA, recebeu uma ligação do presidente Clinton informando-o que sairia um piloto da *Small Business Administration*, programa que havia sido alocado para seu distrito no Queens, em Nova York.

Muitos dos negócios foram formalizados por meio de cartas, mas outros eram o produto de políticas não escritas e de compromissos e negociações informais. Grupos anti-NAFTA criticaram fortemente essa informalidade para que o governo conseguisse o número de votos suficientes no Congresso para a aprovação do NAFTA, segundo Posadas (1996). O autor explica ainda que, independentemente da posição que os parlamentares assumiram nas negociações, os defensores do processo de negociação, fosse ele informal ou institucionalizado, explicaram que as negociações eram substitutos para o processo de alteração que foi encerrado por causa de regras aceleradas para a adoção do NAFTA. Além disso, havia ativa participação do México e do Canadá no *lobby* dos Estados Unidos, o que conduziu o Congresso a um esforço concentrado para permanecer dentro dos limites do processo político, fosse ele formal ou informal.

Desse modo, a atuação em favor da aprovação do NAFTA se deu sobretudo nos dois comitês mencionados: meios e recursos da Câmara e finanças do Senado. Esse jogo político, entretanto, apresentou atuações independentes como no caso do deputado Floyd (POSADAS,

1996). O acordo percorreu os comitês inicialmente da Câmara, foi aprovado com uma margem estreita que analisaremos adiante, e, em seguida, percorreu seu caminho no Senado, nas comissões específicas até sua aprovação, como mostra o ANEXO A.

5.3.2 A concessão do *fast-track*

No final do ano de 1990, a administração George H. W. Bush montou um grupo com integrantes de várias agências do governo para coordenar os esforços com vistas à renovação do *fast-track*, nesse caso para as negociações do NAFTA. O grupo era formado por Josh Bolton, conselheiro geral no escritório de representação comercial dos EUA (USTR, na sigla em inglês), acompanhado de Bob Zoellick, também parte do USTR. (MAYER, 1998).

O *fast-track* havia expirado em 1º de junho de 1991. Por isso, o governo Bush se mobilizou, pois tinha percebido que as negociações em torno do NAFTA não seriam finalizadas até junho de 1991, ou seja, na vigência da última concessão do *fast-track*; mas, felizmente para o governo, quando o Congresso renovou o mecanismo pela última vez em 1988, em face da rodada Uruguai no âmbito do GATT, ele previa a possibilidade de prorrogação de dois anos. Para obter essa ampliação da vigência, o presidente precisava fazer uma solicitação formal antes de 1º de março de 1991, o que possibilitaria uma prorrogação automática, a menos que a Câmara ou o Senado votassem para negá-la em noventa dias. (MAYER, 1998).

A despeito de alguns rumores sobre eventual não renovação do *fast-track*, lembra Mayer (1998) que não havia nada de concreto que sugerisse que a oposição barraria uma renovação da concessão do mecanismo. Chip Roh, do departamento de assuntos sobre América do Norte do USTR, lembrou mais tarde o clima:

Em novembro e dezembro, estávamos fazendo uma ronda inicial no Capitólio, conversando com membros dos comitês de meios e recursos e de finanças, entre outros comitês importantes. Não houve muito interesse (em barrar a renovação do *fast-track*). Todos disseram: ‘Esse é o problema do ano que vem’. Nada indicava problemas significativos. (ROH, 1990 apud MAYER, 1998, p. 69, tradução nossa).

NAALC, sobre cooperação trabalhista, e o NAFTA foram negociados pelo governo e aprovados pelo Congresso sob a vigência do *fast-track*, sem emendas e com debate limitado. Essa autoridade, concedida do Congresso ao Executivo e que expirou em 1994, foi incluída no *Omnibus Trade and Competitiveness Act* (OCTA) de 1988. A elaboração do NAALC na esteira do NAFTA estimulou a promoção e observação de cláusulas sobre direitos trabalhistas

em acordos de comércio (BOLLE, 2001). O *fast-track* aplicar-se-ia, portanto, às negociações do NAFTA, bem como à rodada Uruguai.

O senador Lloyd Bentsen (D-TX) e o deputado Daniel Rostenkowski (D-IL), ambos fortes defensores da renovação do *fast-track*, recorreram, portanto, a negociações não estatutárias, ou seja, não formais. Eles escreveram ao presidente Bush em busca de garantias sobre três questões-chave: o impacto econômico geral de um possível NAFTA; seus efeitos sobre empregos e sobre os direitos dos trabalhadores; e seu impacto sobre o meio ambiente. Eles precisavam de uma resposta até 1º de maio, lembra Destler (2005). Gephardt (D-MO), resistindo à forte pressão do trabalho e mantendo uma postura indecisa, escreveu uma carta separada levantando preocupações semelhantes. (DESTLER, 2005, p. 99). Com efeito, é possível perceber que a preocupação ambiental e sobre direitos trabalhistas, tipicamente democrata, se fez presente também em face da concessão ou renovação do *fast-track* para o NAFTA.

Em 1991, a oposição ao acordo já estava organizada na figura de grupos organizados como a *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) e vários grupos ambientais focados em derrotar a renovação do *fast-track*. Apesar da mobilização, como já mencionado, o mecanismo foi estendido para o NAFTA naquele ano. Embora as negociações em torno de uma área de livre-comércio na América do Norte tenham sido concluídas antes das eleições de 1992, o então candidato Bill Clinton havia endossado o acordo ao prometer buscar tratados complementares para compensar deficiências nas áreas de meio ambiente, trabalho e salvaguardas do texto negociado. Clinton estava aparentemente tentando apaziguar dois grandes grupos de interesse que apoiaram sua campanha: trabalhistas e ambientalistas. (POSADAS, 1996).

Segundo Posadas (1996), quando o governo Bush iniciou as negociações para um Acordo de Livre-Comércio da América do Norte, a maioria dos democratas votou contra a extensão do *fast-track* em 1991, impulsionada principalmente pela campanha da AFL-CIO contra o acordo. Desse modo, o comércio permaneceu, para os democratas, uma espada de dois gumes. Gephardt (D-MO) viu seu “protecionismo” atacado por editorialistas e por concorrentes democratas nas primárias.

Outros democratas, como Dan Rostenkowski (D-IL) na Câmara e Bill Bradley (D-NJ) no Senado, não estavam dispostos a abandonar o legado de Cordell Hull – que envidou esforços para a derrubada de impostos abusivos e que também ganhou o Nobel da Paz de 1945 em face de sua atuação no contexto da fundação da ONU -, por mais que pudessem criticar a passividade do governo no comércio e questões relacionadas. Enquanto boa parte

dos democratas posicionava-se contra o NAFTA, Rostenkowski (D-IL) e Lloyd Bentsen (D-TX) apoiaram o *fast-track* para as negociações do acordo. (DESTLER, 2005, p. 174). Tais posicionamentos se somaram às lideranças no âmbito dos comitês-chave nas discussões sobre o NAFTA: meios e recursos da Câmara e finanças do Senado, o que conferiu fôlego significativo às discussões em favor da implementação de uma área de livre-comércio na América do Norte, embora ainda cercada de críticas.

Ao sair da arena especificamente legislativa, Martin (2000) lançou um olhar sobre o jogo político entre Executivo e Congresso e a concessão do *fast-track*. Ela questiona se o mecanismo seria um ganho unicamente legislativo ou um trunfo do Executivo, e responde que não seria nem inteiramente a primeira possibilidade, tampouco a segunda apenas. Para a autora, tais arranjos podem aumentar a credibilidade dos EUA nas negociações, porque confere maior assertividade ao governo e, ao mesmo tempo, carrega o respaldo congressional para as negociações, o que já sinaliza alguma preferência legislativa de antemão.

As questões centrais sobre a interação Legislativo-Executivo, na visão de Martin (2000), são como a natureza da participação legislativa nos processos de cooperação internacional, isso depende, também, da natureza de cada negociação e de cada acordo em discussão. Se está ganhando o governo ou o Congresso em uma questão particular, isso é de importância secundária, porque, o que conta no final das negociações, é o interesse conjugado e o ganho nacional no jogo e na barganha política com outros parceiros internacionais. Em vez disso, arranjos institucionais bem planejados têm o potencial de beneficiar ambos os Poderes. (MARTIN, 2000).

A contribuição em se atentar para esse jogo entre os Poderes, no entanto, nos fornece muito mais informações sobre a dinâmica intracongresso do que qualquer outro arena externa a isso. Desse modo, o olhar para a interação entre governo e Congresso se relaciona diretamente com a tentativa de Clinton de angariar votos em ambas as Câmaras congressuais, e menos em relação à barganha com México e Canadá, embora essa também tenha peso interno.

5.3.3 Prós e contras a implementação do NAFTA

A constituição mais homogênea ou heterogênea dos partidos, do ponto de vista ideológico, impacta no posicionamento nas votações. Isso é especialmente visível, segundo Dennis, Bichin e Nicolau (2000), nos acordos de comércio. Os autores ressaltam que ideologias mais homogêneas provenientes do próprio eleitorado pode ter tido um efeito

significativo na probabilidade de um senador ter apoiado o NAFTA. Um dos motivos que podem explicar isso, além da ideologia constituída a médio e a longo prazo no interior dos partidos, é o fato de que a opinião pública ter demorado para se formar com relação ao NAFTA e a polarização considerável, nos EUA, em torno da implementação ou não do acordo.

Na época do debate entre o proeminente empresário Ross Perot (fortemente contra o acordo) e o vice de Clinton, Al Gore (amplamente favorável ao NAFTA), 10 dias antes da votação no Senado, apenas 34% do público apoiava o livre-comércio na região (DUNCAN, 1993). Após o debate, 57% apoiavam a implementação do acordo (DUNCAN, 1993). Dado o atraso da formação de uma postura majoritariamente a favor ou contra, é provável que as opiniões sobre o NAFTA não tenham sido fortemente sustentadas pelo eleitorado, o que ficou claro pela polarização. Portanto, como a opinião pública sobre o acordo não era bem formada ou não era fortemente sustentada, os senadores de estados mais homogêneos se voltaram para a orientação ideológica de seu eleitorado, como um dos fatores para decidir como votar o NAFTA. (DENNIS; BICHIN; NICOLAOU, 2000).

Ross Perot, como já mencionado, foi um grande empresário nos EUA e a principal voz anti-NAFTA. Al Gore, por sua vez, argumentou a favor da implementação do acordo no debate promovido pelo canal televisivo CNN (Figura 14).

Figura 14 – Debate entre Al Gore e Ross Perot sobre o NAFTA com apresentação de Larry King na CNN (1993)



Fonte: Econintersect. AP Photo/George Bennet, 2019.

Nesse debate, enquanto Al Gore enfatizou que medidas relacionadas aos direitos trabalhistas e ao meio ambiente seriam observadas na esteira do NAFTA, Ross Perot afirmou que essas ações paralelas não seriam suficientes para melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores mexicanos e que haveria prejuízos para os trabalhadores americanos também. Além disso, Perot destacou que ele não era radicalmente contra o NAFTA, porque simpatizava com o livre-comércio, mas não nos termos que se pretendia com esse acordo.

Na ocasião, Al Gore mencionou que a ampliação de tarifas contra o México na década de 1930 não resultou em ganhos significativos para os EUA. Com isso, o vice-presidente quis exemplificar, na história, medidas que não haviam sido benéficas para Washington. Ele também mostrou um gráfico sobre a balança deficitária para os EUA no comércio com o México em 1987, comparando com o superávit alcançado pelos EUA, nessa relação comercial, em 1992.

Em uma análise em retrospectiva, é possível observar que nem Al Gore nem Ross Perot estavam totalmente certos ou completamente equivocados. Os salários não foram valorizados no México, o que implicou relativa fuga de postos de empregos dos EUA para aquele país, corporificada na intensificação das maquiladoras, empresas que importam peças e componentes sem tarifas para montagem/manufatura. Além disso, o superávit de 1992 apontado por Al Gore não se manteve nos anos seguintes de vigência do NAFTA. Todo o período foi marcado por déficit para os EUA, como já analisamos (Tabela 1). O volume bruto de comércio entre os parceiros do bloco, no entanto, cresceu sete vezes, e a dependência de produtores estaduais em relação ao livre-comércio também recrudesciu.

Ainda sobre os argumentos a favor da implementação do NAFTA, os principais grupos que se mobilizaram para que os EUA ratificassem o acordo foram o próprio governo – evidentemente -, grupos de *lobby*, parte da opinião pública e da mídia, e parte pequena, porém significativa, das duas Casas do Congresso.

Segundo Mayer (1998), o Executivo trabalhou estreitamente com a comunidade de negócios para estabelecer um diálogo com grupos de *lobby*, que poderiam fazer a ponte entre os interesses do governo e o Congresso, no que se refere à aprovação do NAFTA. O argumento usado pela Casa Branca para fazer com que o acordo fosse implementado pelo Congresso foi de que o NAFTA seria um bom acordo porque geraria mais empregos nos EUA, visto que o país passaria a exportar mais para os eventuais parceiros no comércio trilateral, especialmente com relação ao México, o que também ajudaria os EUA na competição com a Europa e com o Japão na venda de seus manufaturados e *commodities*.

O segundo ponto principal argumentado pelo governo Clinton em favor da aprovação do NAFTA era de que o acordo seria parte da solução de problemas ambientais e de imigração ilegal, porquanto EUA e México estariam mais próximos para debater e mitigar esses problemas. Entretanto, o governo americano não detalhava como isso seria feito, apenas reforçava que sem o NAFTA a situação só pioraria. (MAYER, 1998).

Já os grupos de *lobby* em favor do NAFTA enviaram uma mensagem direta ao Congresso na qual enfatizavam que o “NAFTA é [era] importante para os negócios” (MAYER, 1998, p. 286). O argumento era o mesmo do governo, de que o acordo geraria maior demanda de produção nos EUA, uma vez que o país passaria a exportar mais, o que resultaria em mais geração de postos de empregos.

Embora os programas de entrevistas e os jornais tenham dispendido pouco espaço para o debate sobre o NAFTA, segundo Mayer (1998), o centro da estratégia midiática esteve nas propagandas em favor da aprovação do acordo. Esses comerciais eram financiados pelos grupos de *lobby* e por parte da própria mídia, em sintonia com a posição do governo e desses grupos.

No âmbito do Capitólio, como já mencionado, os pontos centrais de onde emanavam a campanha pró-NAFTA eram os escritórios dos democratas Bob Matsui (MD) e Bill Richardson (CA), além dos republicanos Bob Michel (VA), Newt Gingrich (PA), e Jim Kolbe (IL). Como ressalta Mayer (1998, p. 290)

Os funcionários desses escritórios agora entravam em Overdrive, tentando desesperadamente gerenciar o volume impressionante de informações que chegavam, avaliando o cenário político em constante mudança e tentando direcionar os recursos para onde eram necessários. Embora, por uma questão de cortesia com outros membros, até mesmo os democratas e republicanos costumavam fazer listas para direcionar os recursos de lobby da Casa Branca, da comunidade empresarial e de outros grupos externos. (MAYER, 1998, p. 290, tradução nossa).

Já no Senado, a movimentação em favor do NAFTA era mais tímida, segundo Mayer (1998). O democrata Daniel Moynihan (OK) ainda se mostrava ambivalente sobre apoiar a implementação do acordo, e o interesse de Max Baucus (D-MT) em pressionar o governo por mais concessões em favor dos EUA no NAFTA fez com que Bill Bradley (D-MO) se tornasse o principal articulador, no Senado, para angariar votos para a aprovação do NAFTA. Bradley assumiu o papel de *lobby*³⁴ direto entre os senadores, o que não era comum para ele, segundo Mayer. “Em reuniões em seu ‘refúgio’ no Capitol, Matsui e Richardson compartilharam suas listas com Bradley [...] apoiando o NAFTA. Em outubro [1993], membros da Câmara

³⁴ *Lobby* aqui no sentido figurado.

começaram a receber notas e telefonemas desses senadores, bem como visitas do próprio Bradley.” (MAYER, 1998, p. 290).

Com efeito, os estudos de Dennis, Bichin e Nicolaou (2000) sobre decisão do Legislativo em acordos internacionais demonstram que é preciso considerar a ideologia dos partidos e a opinião pública, em especial do eleitorado – seja essa opinião mais homogênea ou mais polarizada – na tomada de decisão do político em face da aprovação ou não do acordo. Não se pode, segundo os autores, considerar estritamente determinantes econômicos ou demográficos na constituição do voto congressional.

Nessa mesma toada, Posadas (1996) apresenta quais eram as percepções da opinião pública sobre o NAFTA antes de sua implementação e no imediato vigor do acordo (Tabelas de 4 a 12).

Tabela 3 – Apoio Público ao NAFTA (19 de setembro de 1993)

Você é a favor ou contra o NAFTA?	Porcentagem
Opõe-se, mas não fortemente	15%
Fortemente favorável	16%
A favor, mas não fortemente	17%
Não respondeu	27%
Não sabe	1%
Opõe-se fortemente	24%

Fonte: POSADAS, 1996.

Tabela 4 – Apoio Público ao NAFTA (14 de dezembro de 1993)

Você acha que o NAFTA é um passo na direção certa ou errada?	Porcentagem
Não tem certeza	14%
Direção certa	53%
Direção errada	33%

Fonte: POSADAS, 1996.

Tabela 5 – Apoio Público ao NAFTA (25 de outubro de 1994)

Você acha que o NAFTA é ruim ou bom?	Porcentagem
Sem opinião	19%

Bom	50%
Ruim	31%

Fonte: POSADAS, 1996.

Tabela 6 – Percepção Pública em Relação aos Empregos e ao NAFTA (26 de outubro de 1993)

Você acredita que alguns empregos serão perdidos, mas outros criados?	Porcentagem
Concordo	42%
Não tenho certeza	13%
Discordo	45%

Fonte: POSADAS, 1996.

Tabela 7 - Percepção Pública em Relação aos Empregos e ao NAFTA (11 de novembro de 1993)

Você acha que o NAFTA é bom/ruim para os trabalhadores americanos?	Porcentagem
Bom	38%
Ruim	51%
Não tenho certeza	11%

Fonte: POSADAS, 1996.

Tabela 8 – Reação Pública aos Congressistas se Votassem o NAFTA (15 de novembro de 1993)

Se seu congressista votar contra o NAFTA, isso tornará mais ou menos provável seu voto nele em 1994?	Porcentagem
Nenhuma diferença	60%
Mais provável	16%
Menos provável	13%
Não tenho certeza sobre meu voto	4%
Não tenho certeza	8%

Fonte: POSADAS, 1996.

Tabela 9 - Reação Pública aos Congressistas se Votassem o NAFTA (16 de novembro de 1993)

Se seu congressista votar a favor do NAFTA, isso tornará mais ou menos provável seu voto nele em 1994?	Porcentagem
Sem efeito	60%
Menos provável	21%
Mais provável	14%
Não sei	6%

Fonte: POSADAS, 1996.

Tabela 10 – O Presidente, o Congresso, e o NAFTA (26 de dezembro de 1993)

Como você avaliaria o trabalho do president Bill Clinton em relação ao NAFTA?	Porcentagem
Excelente	20%
Bom	40%
Regular	22%
Ruim	13%
Não tenho certeza	14%

Fonte: POSADAS, 1996.

Tabela 11 - O Presidente, o Congresso, e o NAFTA (26 de dezembro de 1993)

Como você avaliaria o trabalho do Congresso em relação ao NAFTA?	Porcentagem
Excelente	6%
Bom	38%
Regular	36%
Ruim	16%
Não tenho certeza	5%

Fonte: POSADAS, 1996.

Os dados sobre a opinião pública com relação ao NAFTA, entre 1993 e 1994, evidenciam que não havia grandes disparidades entre aqueles que eram contra o acordo e os que se posicionavam a favor. A diferença era de apenas 2% entre os que se opunham fortemente ao NAFTA e os que declararam intenso apoio ao livre-comércio na região. Outros dados levantados nessa pesquisa de Posadas (1996), com base nas agências mencionadas, mostram que a percepção popular de que o acordo criaria mais empregos era maior (50%) do que aquela que acreditava que o NAFTA resultaria em perda de postos de trabalho (38%).

Além disso, o apoio dos entrevistados à agenda do presidente Clinton, incluindo aí, portanto, o NAFTA, era bastante expressiva, alcançando os 52%. Já a percepção dos entrevistados sobre como o Congresso estava lidando com o NAFTA é menos expressiva, mas também positivamente significativa, alcançando os 38% que consideravam boa a postura do Congresso frente à possível implementação do NAFTA.

A opinião pública mais favorável ao NAFTA pode ter tido reflexos na decisão congressional, que resultou na aprovação do acordo. Há, no entanto, dois pontos importantes da análise que precisam ser destacados. Primeiro, embora a pesquisa mostrasse vantagem para os que apoiavam o NAFTA, na pesquisa sobre a percepção popular, a margem dos que não apoiavam e as manifestações dos grupos anti-NAFTA também era bastante significativa, o que resultou em pressões no Congresso. Outro ponto importante a se observado é que essa vantagem da opinião pública pró-NAFTA não era tão significativamente capaz de anular a polarização em torno da implementação do acordo e toda a polêmica envolvida nele. Isso teve reflexo na votação estreita, tanto na Câmara quanto no Senado.

No que se refere ao posicionamento contra o NAFTA, além da AFL-CIO, outros segmentos sociais continuaram a se mobilizar em torno de pressionar para que o NAFTA não fosse implementado. O Sindicato Nacional de Agricultores fez da derrota do NAFTA uma de suas principais prioridades ao fundar a *Opponents' Citizens Trade Campaign*. (ORDEN, 1996).

No âmbito desses grupos agrícolas, os produtores de trigo argumentavam questões ligadas aos subsídios de transporte canadenses e a diferença de preço do *Wheat Board*, ou seja, do trigo estadunidense para o trigo canadense. Segundo ORDEN (1996), os produtores de trigo buscaram uma ação emergencial em relação a esses pontos, caso o acordo passasse. Isso teria permitido ao governo Clinton impor cotas ou tarifas imediatas sobre os grãos importados do Canadá, em vez de aguardar o resultado de uma investigação e decisão da *United States International Trade Commission (USITC)*.

Grupos de produtores de amendoim e açúcar também se opuseram às disposições do NAFTA. O setor açucareiro pressionou por duas modificações no acordo inicial: 1) a inclusão de adoçantes de milho na determinação do equilíbrio da produção e do consumo que afetavam o acesso do México ao mercado de açúcar dos EUA; 2) e um teto para o acesso do México, que poderia ser ajustado dentro de um período de quinze anos (ORDEN, 1996). Para esse fim, os produtores de açúcar pressionaram o *U.S. Department of Agriculture (USDA)* e o USTR. Além disso, o caso chegou à bancada do açúcar no Senado. Esse grupo do setor do açúcar tinha o USTR como solidário aos seus interesses, mas mesmo assim investiram US\$ 500 mil em uma campanha para derrotar o NAFTA. As demandas desse grupo imprimiram destaque aos interesses comuns e daquele momento de diferentes grupos de *commodities* no âmbito da agricultura dos EUA, bem como a força relativa das posições de negociação do México e dos EUA. (ORDEN, 1996).

A coalizão da Flórida, associação entre produtores de *commodities*, ao atuar por meio da posição unificada entre grupos agrícolas dentro do estado, também pressionou por mais acomodações para o açúcar, para as frutas cítricas, e outras frutas e vegetais de inverno. Os produtores agrícolas daquele estado trabalharam em estreita colaboração com a delegação parlamentar da Flórida, que incluía dez democratas e treze republicanos. Esses congressistas atuaram no Capitólio quase que o tempo todo em oposição ao NAFTA (ORDEN, 1996).

Com isso, alguns setores agrícolas conseguiram algumas concessões em favor de suas demandas em face do NAFTA, como mostra o quadro 15.

Quadro 15 – Concessões Finais para o NAFTA e Garantias dos Interesses Agrícolas

Commodity	Concessões e Garantias
Aguardente	Os Estados Unidos devem buscar um acordo mútuo para acelerar as reduções tarifárias.
Açúcar	Consumo de adoçantes de milho incluído na determinação do excedente líquido de produção.
Cítricos	Taxa da nação mais favorecida sobre as importações do México superiores a 70 milhões de galões anualmente até 2002 (90 milhões de galões durante 2003-2007) se o preço de suco de laranja concentrado cai

	abaixo da média cinco dias consecutivos.
Frutas e Vegetais	Adiamento da descertificação de brometo de metila para uso como fumigante de solo até 2000. Financiamento para pesquisa de solo e fumigantes pós-colheita; conclusão e financiamento para a U.S. Horticultural Research Station, Fort Pierce, Flórida. Duplicação das compras de tomates frescos e novas compras de milho doce para a merenda escolar. Garantia de representante comercial de provisões de snapback tarifário com base em preços e volumes para tomates e pimentões frescos.
Trigo	Certificados de uso final para evitar a reexportação subsidiada de trigo e cevada canadenses. Consultas bilaterais para tratar de subsídios ao transporte e práticas de preços do Canadian Wheat Board e uma investigação do ITC para saber se as importações interferem no programa doméstico de trigo.
Amendoim	Consultas bilaterais para abordar o aumento nas importações de pasta de amendoim do Canadá e uma investigação do ITC para saber se as importações interferem com o amendoim domestic programa dentro de sessenta dias, a menos que as consultas fossem bem sucedidas. Secretário da agricultura deve trabalhar vigorosamente para limitar o volume das importações de Canadá.

Fonte: ORDEN, 1996.

De forma geral, a campanha anti-NAFTA era composta por alguns sindicatos e associações de classe como a AFL-CIO, as empresas representadas pela figura de Ross Perot, a direita mais conservadora, parcela do Capitólio, e a *Citizen's Trade Campaign (CTC)*, uma associação sem fins lucrativos que reunia diferentes segmentos da sociedade civil com o mesmo propósito de derrotar o NAFTA.

Segundo Mayer (1998), pouco antes da votação do NAFTA no Congresso, a CTC anunciou sua campanha anti-NAFTA. A associação era constituída de grupos diversos sobre meio ambiente, direitos humanos, entre outras agendas. Apesar de ter publicado artigos de opinião em jornais de relevo como *The New York Times* e *Washington Post*, e de ter participado de eventos públicos contra o NAFTA, a CTC, como afirma Mayer (1998), recebeu muito pouca atenção da mídia. A voz da CTC, no entanto, reforçava o coro anti-NAFTA e conduzia o debate para dois pontos-chave para os democratas: meio ambiente e direitos trabalhistas.

A direita conservadora se manifestava mais por meio de notas e, especialmente, em participações em programas de entrevistas. Os principais argumentos eram de que a implementação do NAFTA representaria um risco para a soberania dos EUA, além de contribuir com o aumento da imigração ilegal. Ambas as alegações sem respaldo científico/empírico.

Na Câmara, segundo Mayer (1998), a sede da oposição democrata era o conjunto de escritórios comandado pelo deputado democrata David Bonior. Ali era onde o grupo de representantes anti-NAFTA e suas equipes, bem como a coalizão de grupos liberais externos, se reuniam regularmente. A estratégia elaborada por eles era travar a votação de forma sumária, fazendo com que mais congressistas tivessem que assumir uma posição pública contra o NAFTA, no que se refere aos que mantinham relativa descrição quanto ao tema. Dessa forma, quanto mais se aproximava do momento da votação, mais deputados declarariam voto contra o NAFTA o que, na visão desse grupo de oposição, faria com que o governo passasse a concentrar mais esforços em temas de saúde, que precisavam passar pelo Congresso, e arrefecesse esforços em relação ao NAFTA, para não queimar capital político. Assim, “Bonior concentrou-se nos democratas liberais com fortes laços sindicais e ambientais, bem como nos calouros” (MAYER, 1998, p. 298-299, tradução nossa).

O discurso de David Edward Bonior, de 17 de novembro de 1993 (ANEXO B), consta como um dos mais marcantes já realizados no Congresso dos EUA, pelo tom apocalíptico de sua fala contra o NAFTA, que envolveu temas afeitos à democracia, aos direitos humanos e à economia.

O discurso foi considerado por parte da mídia como demagógico, e, por outros segmentos, foi tido como realista, porque, segundo essa última visão, o NAFTA só beneficiaria as grandes corporações, intensificando a precarização do trabalho. Mais uma vez, em uma análise com distanciamento histórico, é possível identificar que ambas as visões fazem sentido parcialmente e, portanto, não se excluem completamente. Como analisado, o NAFTA possibilitou o crescimento em sete vezes do comércio bruto entre os parceiros, o que gerou empregos no território estadunidense. Estados do meio oeste, em especial, exportam significativamente para os parceiros do norte e do sul seus excedentes ou quase que a totalidade de suas produções em alguns setores.

No âmbito da renegociação do acordo iniciada pelo governo de Donald Trump em 2017, o governador do estado de Minnesota Mark Dayton, em carta assinada por ele e endereçada ao Representante de Comércio dos EUA, Robert Lighthizer, explicou a importância da permanência dos EUA no livre-comércio da região.

Em 2016, aproximadamente US\$ 4,1 bilhões ou 21% das exportações totais do estado foram para o Canadá, [o que representou] US\$ 2,3 bilhões. O México é o segundo maior destino de exportação do Minnesota, e representou 12,2% do total das exportações em 2016. Aproximadamente 120.000 empregos em todo o mundo são apoiados pelas exportações totais de bens de Minnesota, e estima-se que 40.000 desses empregos apoiem as exportações para nossos parceiros do NAFTA. (DAYTON, 2018, tradução nossa).

Por outro lado, é notório que a qualidade de alguns desses empregos e os salários pouco valorizados de modo geral, especialmente no México, são problemas que se fizeram presente, de fato, enquanto o acordo vigorou (1994-2020).

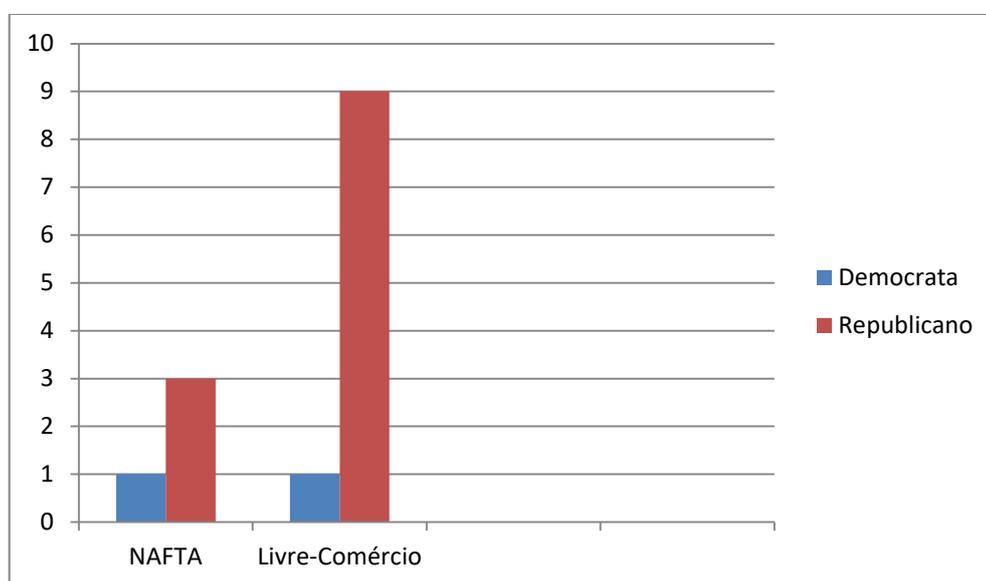
Ainda em 1993, do lado republicano, a oposição era muito menos organizada. Enquanto a liderança democrata se opunha amplamente ao NAFTA, Duncan Hunter, presidente do Comitê de Pesquisa Republicano, uma posição de liderança secundária, organizava a oposição. Hunter ajudou Ross Perot a organizar reuniões e distribuiu artigos de Pat Buchanan e outros oponentes, mas ele nunca montou oposição organizada entre os republicanos naquela Casa. Hunter e Bonior não compartilharam suas listas de prováveis votos contra o NAFTA; na verdade, eles não estavam se falando (MAYER, 1998).

No Senado, havia pouca oposição organizada. Os senadores Donald Riegle e Carl Levin do Michigan e o senador da Carolina do Sul Fritz Hollings se manifestaram contra o NAFTA. Eles realizaram audiências nas quais os oponentes ao acordo puderam argumentar contra. Além disso, nessas audiências, distribuíram artigos anti-NAFTA, mas reconheceram

que o jogo real estava na Câmara e que nunca chegaram a montar um esforço robusto anti-NAFTA no Senado (MAYER, 1998).

Quanto aos partidos especificamente, as plataformas dos democratas e dos republicanos de 1992 fazem menção ao NAFTA e ao livre-comércio (aqui em sentido amplo, não apenas sobre o NAFTA). O gráfico 6 mostra a quantidade de vezes em que os termos *NAFTA* e *livre-comércio* aparecem nas plataformas de cada partido, o que é um indicativo de matriz ideológica com consequências nos votos sobre a implementação do acordo.

Gráfico 6 – Recorrência dos Termos *NAFTA* e *Livre-Comércio* nas Plataformas dos Partidos Democrata e Republicano (1992)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelos dados do gráfico, elaborado com base nas plataformas de 1992 dos partidos democrata e republicano, é possível visualizar que a importância dada ao NAFTA e ao livre-comércio pelos republicanos supera em 3 e 9 vezes, respectivamente, aquela conferida pelos democratas aos mesmos temas (considerando o livre-comércio em sentido *lato*, e o NAFTA em *stricto*).

A partir disso, é possível compreender que o dado ideológico que é uma das marcas do partido republicano, a defesa do livre-comércio, esteve presente na plataforma do partido em 1992 e reverberou em menor constrangimento para a aprovação do acordo em novembro de 1993, diferentemente dos democratas, que, como mostra o gráfico, pouca atenção deram ao livre-comércio e ao NAFTA na plataforma do partido, o que pôde ser visto também na maior dificuldade, por parte de Clinton, em passar o acordo entre os congressistas desse partido,

quando da votação legislativa naquele ano. Um dado importante, portanto, é que a ideologia é chave na compreensão da estreita aprovação do NAFTA no Capitólio, especialmente entre os democratas.

Desse modo, os quadros 16 e 17 sintetizam os principais grupos que se posicionaram contra e aqueles que foram a favor da implementação do NAFTA entre 1990 - início das negociações - e 1993 - ano da votação no Congresso, e os principais argumentos levantados.

Quadro 16 – Síntese dos Grupos e Argumentos Pró-NAFTA

Grupos Pró-NAFTA	Argumentos Centrais
Governo Clinton	Geração de empregos; mitigação da entrada ilegal de imigrantes; intensificação do enfrentamento contra o tráfico de drogas.
Câmara na liderança para articulação de Bob Matsui, Bill Richardson, Bob Michel, Newt Gingrich, e Jim Kolbe	Mesmos argumentos levantados pelo Executivo, com ênfase na geração de empregos e nos dois acordos paralelos ao NAFTA que estavam sendo negociados: um sobre meio ambiente (NAAEC) e outro sobre direitos trabalhistas (NAALC).
Senado na liderança para articulação de Bill Bradley	Mesmo argumentos levantados pelo Executivo e trabalhados na Câmara, com menor ênfase, entre os republicanos, a respeito dos acordos paralelos amplamente discutidos na Câmara.
<i>Business lobby</i>	Ênfase no aumento da produção/das exportações e, conseqüentemente, da geração de empregos nos EUA.
<i>Lobby ambiental</i>	Parte dos recursos advindos do aumento do comércio poderia ser utilizada em atividades sustentáveis, em investimentos-verde, numa retroalimentação entre comércio e meio ambiente.
Mídia de forma geral	Todos os pontos anteriores, com ênfase na

	geração de empregos.
Plataforma partido Republicano	Criação do maior bloco comercial do mundo (até aquele momento); o NAFTA desestimularia a imigração ilegal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 17 – Síntese dos Grupos e Argumentos Anti-NAFTA

Grupos Anti-NAFTA	Argumentos Centrais
Parcela dos empresários representada por Ross Perot	Aumentaria o desemprego nos EUA.
Câmara com a liderança de: David Bonior	Ausência de segurança ambiental e quanto a direitos trabalhistas.
Senado com a Liderança de: Donald Riegle, Carl Levin, e Fritz Hollings	Empregos e meio ambiente comprometidos.
Grupos ambientalistas	Danos ambientais com o aumento da extração de recursos naturais, do uso hídrico e da intensificação da emissão de gases do efeito estufa.
Associações/Direitos Trabalhistas: principalmente a <i>American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)</i>	Condições laborais e salários inadequados. O acordo contribuiria para a deterioração da relação de trabalho, tendo em vista a pouca margem de barganha dos sindicatos mexicanos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dos quadros 16 e 17, é possível notar que o argumento principal que permeou o discurso sobre a aprovação do NAFTA, fosse contra ou a favor, girou em torno de algumas questões em especial: emprego, meio ambiente, e direitos trabalhistas. Esse tripé foi usado tanto pelos grupos favoráveis ao NAFTA quanto por aqueles que se opuseram, o que mudou foi o foco, de modo geral. Para uns, o acordo comprometeria a geração de empregos nos EUA, que seriam exportados para o México, ou causaria danos ambientais e laborais significativos – pauta democrata em especial -, tendo em vista salários e condições de trabalho e de uso dos recursos para produzir. Para outros, empregos seriam criados em solo

estadunidense, de forma sustentável direta e indiretamente, e os salários seriam valorizados, o que o NAALC não foi capaz de assegurar, e o USMCA tentará³⁵.

5.3.4 Votação do NAFTA

Depois da análise no âmbito dos comitês, o NAFTA foi objeto de discussão em oito *hearings* (POSADAS, 1996), um deles registrou o famigerado e supracitado discurso do deputado democrata David Bonior criticando o acordo. Após a negociação em paralelo do acordo sobre meio ambiente e do tratado acerca de direitos trabalhistas, o presidente Clinton conseguiu angariar um pouco mais de simpatia de parte dos democratas com relação ao NAFTA. Ainda assim, o acordo foi aprovado por uma margem relativamente estreita na Câmara, onde a diferença entre o *sim* e o *não* foi de apenas 34 votos. No Senado, a diferença foi de 23 votos pela aprovação, como é possível visualizar nas figuras 13 (Casa dos Representantes) e 14 (Senado)³⁶.

A partir dessas informações e das figuras 15 e 16, é possível concluir que a ideologia pró-livre comércio teve papel preponderante para o resultado alcançado, o que reforça a hipótese de que as negociações de Clinton junto de seu partido democrata no Congresso, e das coalizões aqui analisadas em favor da aprovação do NAFTA que foram constituídas no interior do Capitólio tiveram um efeito menor do que o *a priori* esperado, ficando o peso maior sobre a ideologia partidária, o que corrobora o conteúdo das plataformas dos democratas e dos republicanos do ano de 1992.

³⁵ O USMCA prevê um piso de 16 dólares a hora trabalhada no México, em contrapartida a valores muito abaixo disso durante a vigência do NAFTA (1994-2020).

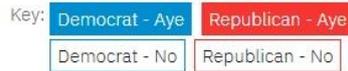
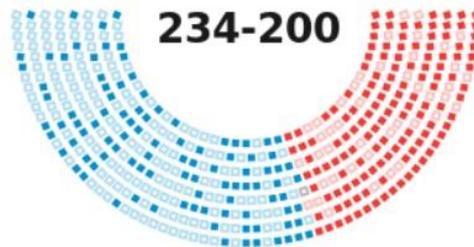
³⁶ Como votou cada membro da Câmara e do Senado está disponível, respectivamente, nos ANEXOS C e D.

Figura 15 – Total Votes on NAFTA in the House of Representatives



Passed. Simple Majority Required. Source: house.gov.

Ideology Vote Chart



Fonte: Govtrack, 2020.

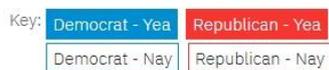
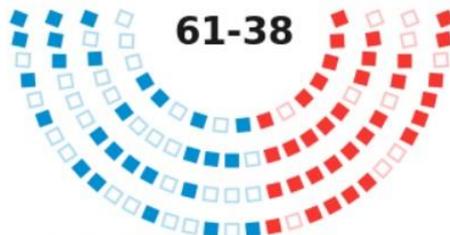
Figura 16 – Total Votes on NAFTA in the Senate



Bill Passed. Simple Majority Required. Source: senate.gov.

The Yea votes represented 55% of the country's population by apportioning each state's population to its voting senators.

Ideology Vote Chart

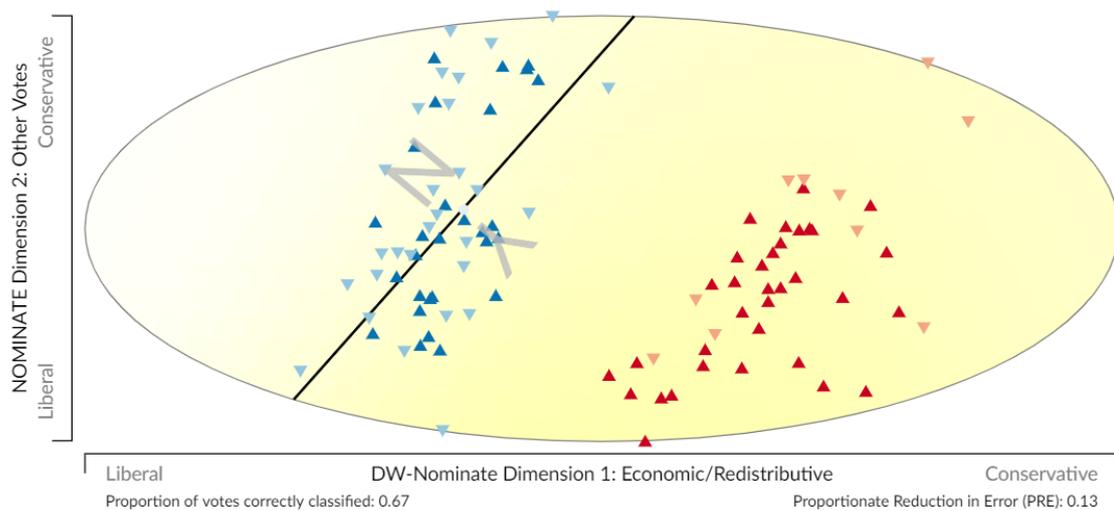


Fonte: Govtrack, 2020.

Na Câmara, foram 132 votos republicanos a favor do NAFTA e 43, do mesmo partido, contra o acordo trilateral. Na mesma Casa, os 102 democratas votaram a favor a livre-comércio na região, enquanto 156 foram contra. No Senado, foram 34 republicanos a favor do NAFTA e 10 contra. Dos senadores democratas, 27 disseram sim e 28 não. Entre os democratas, a diferença observada na Câmara entre o *sim* e o *não* também reflete a proporção quando se considera o Senado.

Ainda assim, chama atenção 55 parlamentares democratas não terem aderido ao NAFTA, o que reforça a hipótese de que a ideologia (Gráfico 7), pró-livre-comércio mais acentuada entre os republicanos e a enraizada defesa do meio ambiente e dos direitos trabalhistas entre os democratas, tenha tido peso maior na decisão final entre os membros do Capitólio. Por outro lado, o argumento de que o NAFTA geraria empregos contribuiu com sua aprovação, haja vista que essa era uma expectativa da base eleitoral de muitos estados (Figura 17), o que, evidentemente, refletiu nos votos dentro do Congresso.

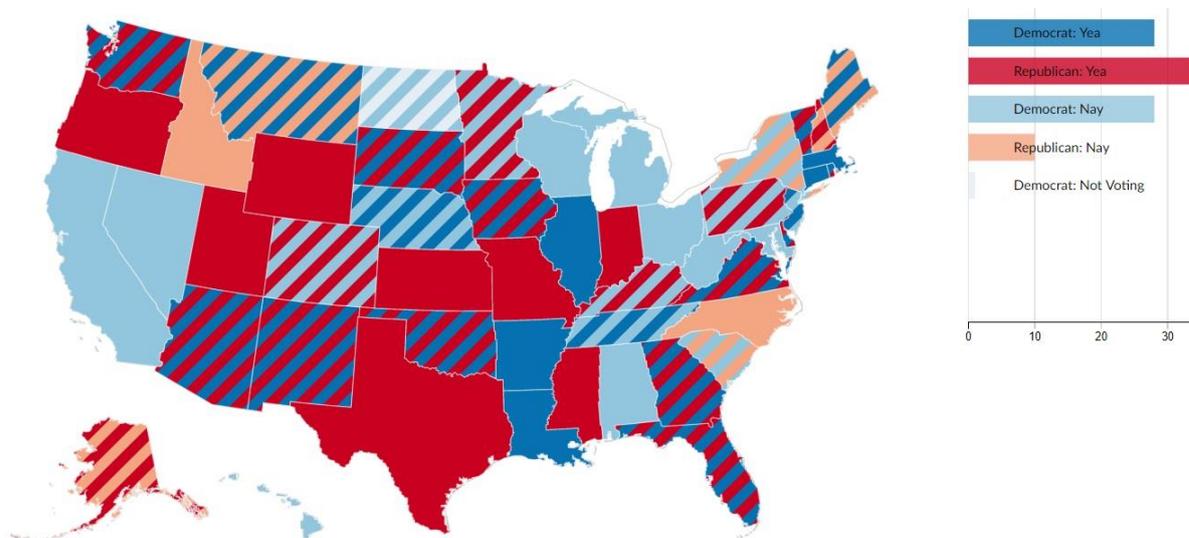
Gráfico 7 - Vote Ideological Breakdown



This chart describes how members voted on the rollcall. Members are placed according to their NOMINATE ideological scores. A cutting line divides the vote into those expected to vote "Yea" and those expected to vote "Nay". The shaded heatmap reflects the expected probability of voting "Yea". You can select points or regions to subset the members listed above and below.

Fonte: Keith Poole et. al, 2020.

Figura 17 – Member Vote Map



Fonte: Keith Poole et. al, 2020.

O gráfico 7 demonstra a posição do voto por partido e também a expectativa em torno de qual seria a posição baseada na ideologia predominantemente liberal ou conservadora. Com base nessas expectativas, também é possível constatar desvios representados por votos, em princípio, inesperados, tanto para *sim* quanto para *não*.

Quadro 18 - Statistically Notable Votes in the House of Representatives

Vote	District	Party	Representative
No	AL 2 nd	R	Everett, Terry
No	AK	R	Young, Don
No	CA 4 th	R	Doolittle, John
Aye	CA 8 th	D	Pelosi, Nancy
No	CA 11 th	R	Pombo, Richard
Aye	CA 15 th	D	Mineta, Norman
No	CA 23 rd	R	Gallegly, Elton
Aye	CA 26 th	D	Berman, Howard
Aye	CA 34 th	D	Torres, Esteban
No	CA 39 th	R	Royce, Ed
No	CA 52 nd	R	Hunter, Duncan

Vote	District	Party	Representative
No	FL 6 th	R	Stearns, Cliff
No	FL 9 th	R	Bilirakis, Michael
Vote	District	Party	Representative
No	FL 12 th	R	Canady, Charles
No	FL 18 th	R	Ros-Lehtinen, Ileana
No	GA 1 st	R	Kingston, Jack
No	GA 3 rd	R	Collins, Mac
No	ID 2 nd	R	Crapo, Michael
No	IN 6 th	R	Burton, Dan
No	KY 4 th	R	Bunning, Jim
No	KY 5 th	R	Rogers, Hal
No	MD 6 th	R	Bartlett, Roscoe
No	MA 3 rd	R	Blute, Peter
No	MO 2 nd	R	Talent, Jim
No	NV 2 nd	R	Vucanovich, Barbara
No	NJ 3 rd	R	Saxton, Jim
Vote	District	Party	Representative
No	NY 22 nd	R	Solomon, Gerald
No	NY 24 th	R	McHugh, John
No	NY 25 th	R	Walsh, Jim
No	NC 11 th	R	Taylor, Charles
No	OH 10 th	R	Hoke, Martin
No	OK 1 st	R	Inhofe, Jim
No	PA 7 th	R	Weldon, Curt
No	PA 18 th	R	Santorum, Rick
No	SC 1 st	R	Ravenel, Arthur
No	SC 2 nd	R	Spence, Floyd
No	SC 4 th	R	Inglis, Bob
Aye	WA 7 th	D	McDermott, Jim

Fonte: Govtrack, 2020.

Quadro 19 - Statistically Notable Votes in the Senate

Vote	State	Party	Representative
Nay	AK	R	Stevens, Ted
Nay	ID	R	Craig, Larry
Nay	ID	R	Kempthorne, Dirk
Vote	State	Party	Representative
Nay	ME	R	Cohen, William
Nay	NH	R	Smith, Bob
Nay	NY	R	D'Amato, Alfonse
Vote	State	Party	Representative
Nay	NC	R	Faircloth, Lauch
Nay	SC	R	Thurmond, Strom

Fonte: Govtrack, 2020.

Na Câmara (Quadro 18), é possível observar que alguns democratas como Nancy Pelosi e Esteban Torres, mais inclinados a não aprovarem o NAFTA justamente pelas questões relacionados ao meio ambiente e a direitos trabalhistas, tradicionalmente contestadas por ambos em política comercial, votaram pela implementação do livre-comércio na América do Norte. Outra surpresa foram os republicanos, elencados no quadro 19, que votaram pela não implementação do NAFTA. Tais congressistas tinham posições fechadas com o partido em assuntos de comércio, e o fim das barreiras comerciais entre os EUA, o México e o Canadá parecia lhes agradar, apesar de algumas posições já, ligeiramente, indicarem voto contra. O mesmo vale para os republicanos no Senado.

A despeito dos acordos complementares, o partido democrata se mostrou fortemente resistente ao NAFTA. Nesse sentido,

Os Democratas refletiam em boa medida segmentos fortemente organizados de sua base social. Aparentemente tradicionais grupos protecionistas, como as indústrias siderúrgica e têxtil perdiam força, mas os sindicatos de trabalhadores atuaram de forma unida e forte junto aos congressistas Democratas pela rejeição do NAFTA [...] Outro elemento complicador foi a renovação dos legisladores, os quais não tinham experiência com a forma de trabalhos desenvolvida nas décadas anteriores sobre a política comercial. A oposição feita teve tamanho sucesso entre os Democratas que o diretor de orçamento de Clinton chegou a declarar que o NAFTA estaria perdido. O acordo complementar sobre meio ambiente, porém, diluiu a oposição dos grupos ambientalistas, revertendo-a em apoio em muitos casos. (VIGEVANI, 2007 apud MENDONÇA, 2013, p. 217).

Com efeito, a ideologia partidária e a constituição mais plural dos interesses da base de apoio dos democratas contribuíram com uma discussão mais aprofundada do NAFTA, sobretudo em relação às questões trabalhista, ambiental, e de imigração, além dos pontos relativos à agricultura e das críticas quanto a possíveis perdas de postos de emprego para o México. Nesse sentido, esses elementos resultaram em menos convergência em torno da aprovação do acordo, diferentemente dos votos republicanos, como visto, que se assentaram em uma base mais homogênea quanto ao livre-comércio, isso tanto na Câmara quanto no Senado, com as exceções apontadas nos quadros 18 e 19.

6 O CONGRESSO DO BRASIL E O MERCADO COMUM DO SUL

Nesta seção, são apresentados o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)³⁷ e como se posicionou o Congresso Nacional brasileiro diante da aprovação do Tratado de Assunção em 1991. A partir desse cenário, observa-se a relação do Legislativo com o Executivo naquele momento, e quais foram os incentivos e desincentivos, do ponto de vista congressional, para a criação do bloco mercosulino. O dispositivo constitucional que incentivava – e incentiva – a integração latino-americana de nações (parágrafo único do artigo 4º), bem como um eventual presidencialismo de coalizão - embora bastante enfraquecido naquele momento – tiveram peso decisivo, relativo, ou nenhuma influência na aprovação do MERCOSUL pelo Congresso Nacional?

6.1 Presidencialismo de Coalizão?

O termo *presidencialismo de coalizão* foi cunhado por Abranches (1988). Segundo o autor, é possível perceber, até intuitivamente, que a possibilidade de alianças e coligações amplia consideravelmente o campo de escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, como também multiplica as possibilidades de escolhas além das fronteiras das legendas partidárias. Desse modo, mesmo com a alta incidência de alianças e coligações eleitorais, uma vez recomposto o alinhamento partidário, no plano parlamentar, o Brasil não apresentava, naquele momento, índices de fracionamento muito destoantes daqueles observados em outras democracias proporcionais.

Para Abranches (1988), o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. “A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’.” (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

Abranches (1988) explica ainda que a formação de coalizões envolve três momentos que as caracterizam. Primeiro, há a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, normalmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na constituição do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a formação do governo, em que há a predominância de disputa por cargos e compromissos

³⁷ O Tratado de Assunção (1991) pode ser acessado em: <
http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>.

relativos a um programa mínimo de atuação, ainda bastante genérico. Por fim, ocorre a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. “É o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade.” (ABRANCHES, 1988, p. 28). E foi justamente nessa passagem entre o segundo e o terceiro momentos políticos que não se consolidou uma coalizão estável e robusta entre o Executivo e o Congresso no governo Collor.

Como lembra Piva (2010), Collor já iniciou sua gestão em 1990 tendo um Congresso eleito em 1986 (48ª Legislatura – 1987 a 1991). A distribuição partidária naquele momento era a seguinte (Quadro 20):

Quadro 20 - Bancadas Partidárias Representadas no Congresso Nacional entre 1987 e 1990

Partido	Ano 1987	Ano 1989	Ano 1990
Arena/PDS/PPR/PPB	32	29	32
MDB/PMDB	260	178	131
PTB	18	19	28
PDT	24	28	38
PT	16	16	17
PFL	118	91	90
PCB/PPS	03	03	03
PCdoB	03	03	06
PSB	01	06	08
PL	06	22	13
PDC	05	14	15
PSDB	-	50	60
PRN	-	20	31
Outros	-	13	23

Fonte: FLEISCHER, 2007, p. 310, apud PIVA, 2010.

É possível notar que o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), ao qual Fernando Collor era filiado, tinha muito pouca representação no Congresso. Além disso, Collor tinha como base de apoio o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Democrático Social (PDS) que, no conjuntamente, constituíam uma coalizão de apoio parlamentar de força bastante reduzida, porquanto representavam 27,9% do Congresso Nacional. Somado a isso, Piva (2010) explica que principais os partidos que apoiaram a candidatura de Collor não tiveram representação nos ministérios depois que ele ganhou a eleição. Mais uma vez, o governo era demasiadamente centrado na figura de Collor, que reduziu o número de pastas ministeriais.

Quadro 21 – Representação Ministerial no Governo Fernando Collor em 1991

Ministério	Titular	Partido
Ação Social	Margarita Procópio	Sem partido
Agricultura	Joaquim Domingos Roriz	Sem partido
Economia, Fazenda e Planejamento	Zélia Cardoso de Mello	Sem partido
Educação e Cultura	Carlos Alberto Chiarelli	PFL
Infraestrutura	Ozires Silva	Sem partido
Justiça	Bernardo Cabral	Sem partido
Relações Exteriores	José Francisco Rezek	Sem partido
Saúde	Alceni Guerra	PFL
Trabalho e Previdência Social	Antonio Magri	Sem partido

Fonte: MENEGUELLO, 1998, pp. 192-193, apud PIVA, 2010.

É possível notar que a maioria significativa dos ministros não estava filiada a nenhum partido. Além disso, o PRN, partido de Collor, não ficou com nenhuma pasta. Todos esses elementos contribuíram com um “presidencialismo de coalizão” praticamente sem coalização, isto é, bastante enfraquecido ou quase inexistente nesse governo.

Segundo Limongi (2006), Collor, o único presidente do período da redemocratização a formar coalizões minoritárias, apresentou o pior desempenho nesse quesito entre todos os presidentes, “aprovando 65% dos projetos que submeteu. Mas a variação é menor que a estabilidade. A taxa de sucesso para Itamar foi um ponto superior à de Collor e os demais

presidentes ficaram um pouco acima dos 70%.” (LIMONGI, 2006). A taxa de dominância³⁸ para o mesmo período também é expressiva, segundo o autor: 85,6%. Uma vez mais, não há variações significativas entre os mandatos. Collor e Sarney têm os valores mais baixos, em torno dos 77%. Itamar e Lula estão acima dos 90%, enquanto Fernando Henrique teve taxa similar em seus dois mandatos: 85%. (LIMONGI, 2006).

Com efeito, as divergências em torno da relação entre o governo e o Congresso giraram em torno de três dimensões, segundo Sallum (2016). Essas três dimensões, que contribuíram com um governo de coalizão muito frágil, foram: a político-operacional, que dizia respeito aos recursos que o Executivo podia compartilhar com os partidos e parlamentares como compensação pelo apoio recebido no Congresso; a institucional, que incidia sobre a distribuição dos poderes legislativos entre Congresso e Executivo; e a dimensão social ou substantiva, que incidia sobre a remuneração da força de trabalho e os direitos sociais da cidadania. Essas três dimensões, que deram o tom da relação entre o presidente o Congresso, vão ao encontro do que Abranches (1988) afirmou anteriormente. Para ambos, o diálogo entre os dois Poderes sofreu interferências oriundas da personalidade do presidente que tendia a concentrar as decisões na sua figura, sem uma interlocução adequada com o Congresso e, mais especificamente, com os partidos.

Desse modo, é possível uma conclusão parcial da pesquisa: o presidencialismo de coalizão estava muito enfraquecido durante o governo Collor, uma das poucas exceções, senão a principal, na história democrática brasileira recente. O presidente concentrou demasiadamente as decisões na sua figura – em um governo bastante personalista, portanto -, o que resultou em uma administração com respaldo minoritário no Congresso para suas demandas. Não houve uma participação plural no jogo político decisório entre os Poderes. Tais elementos, conjugados com outros acontecimentos de política interna, resultaram no *impeachment* de Fernando Collor.

Assim, o presidencialismo de coalizão durante o governo de Fernando Collor não exerceu papel determinante para que o Congresso aprovasse com facilidade o Tratado de Assunção constitutivo do MERCOSUL, mesmo porque outros segmentos de política externa também tinham a simpatia do Legislativo, o que contrastava com as iniciativas do Executivo quando a arena considerada era o plano doméstico.

³⁸ Corresponde à porcentagem de projetos, tratados e leis (medidas provisórias transformadas em lei) oriunda do Executivo que foi aprovada pelo Legislativo.

6.2 O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Embora a ALALC³⁹ e a ALADI⁴⁰ tenham sido iniciativas importantes para o regionalismo na América Latina – essa última ainda em vigor -, o adensamento das relações entre Brasil e Argentina, em fins da década de 1970 e, sobretudo, durante os anos 1980, é considerado o embrião mais concreto do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Em 1985, os dois países assinaram a Declaração de Iguazu, que constituiu a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral. (MATTOS, 2017).

No ano seguinte, viria a Ata para a Integração Brasil-Argentina, que ensejou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Em 1988, Brasília e Buenos Aires assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, almejando a formação gradual de um mercado comum entre Brasil e Argentina. A Ata de Buenos Aires, de 1990, assinada por Fernando Collor (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999), fixou como prazo para a constituição de um mercado comum entre os dois países o ano de 1994. Ainda em 1990, Brasil e Argentina assinaram, no âmbito da ALADI, o Acordo de Complementação Econômica (ACE-14), prevendo a eliminação das tarifas entre os dois países. (MATTOS, 2017). Embora a Argentina, em certa medida, flertasse com os EUA quando da construção do NAFTA, Buenos Aires permaneceu na ideia de se criar uma integração no Cone Sul.

Em decorrência de tal aproximação no final da década de 1970, e da adesão do Paraguai e do Uruguai à ideia de uma integração regional, surgia, por meio do Tratado de Assunção de 1991, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), de caráter intergovernamental⁴¹. Posteriormente, no ano de 1994, foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do bloco, que ficou conhecido como Protocolo de Ouro Preto, e que conferiu ao MERCOSUL personalidade jurídica de Direito Internacional (art. 34). Segundo tal instrumento, que já previu a participação legislativa no processo de integração (IV), a estrutura institucional do MERCOSUL seria constituída pelos seguintes órgãos. (MATTOS, 2017).

³⁹ A Associação Latino-Americana de Livre-Comércio da década de 1960, como o próprio nome já diz, pretendeu constituir uma área de livre-comércio na América Latina. A ALALC foi composta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

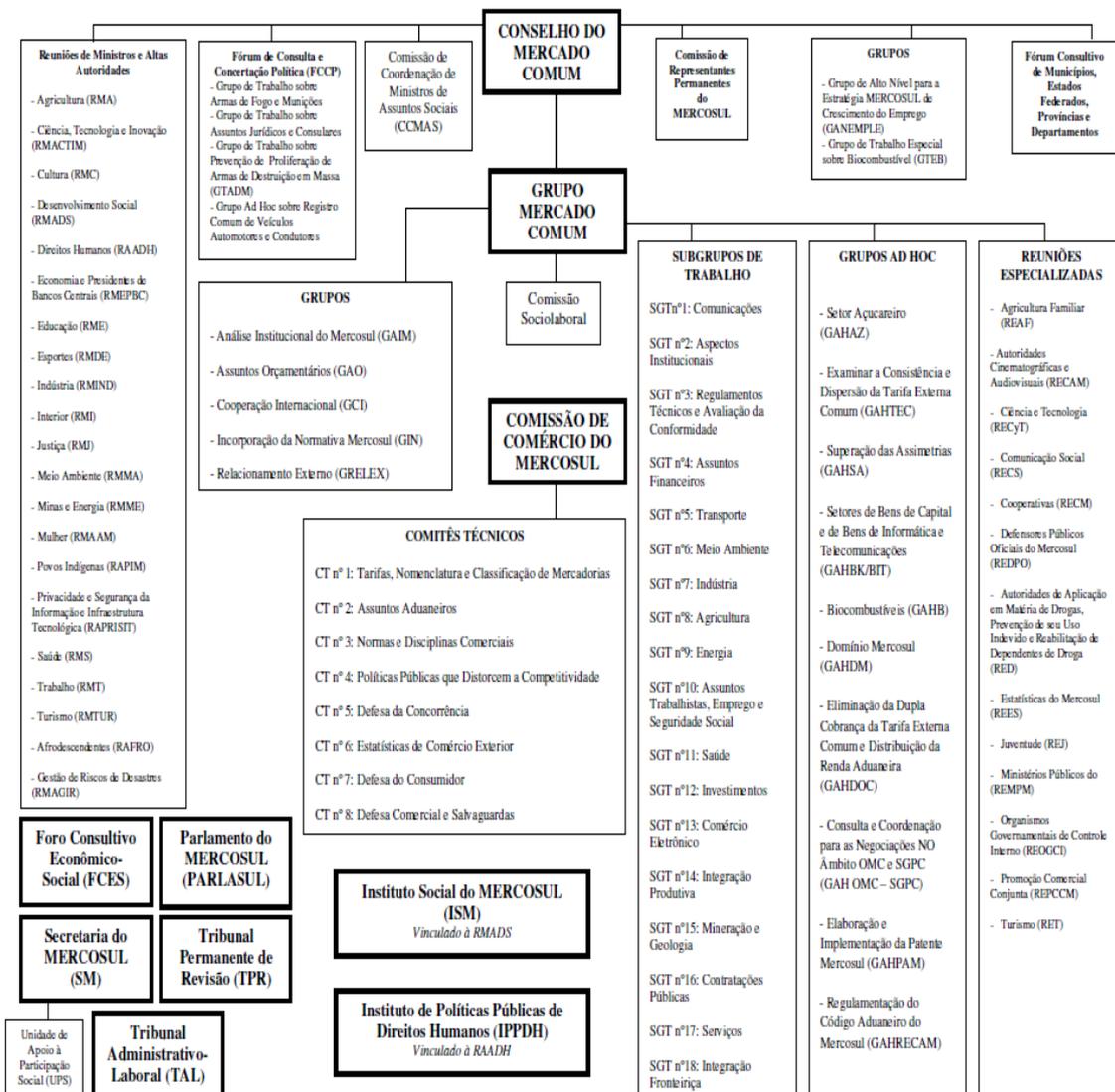
⁴⁰ Com sede em Montevideu, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada em 1980 e tem como membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

⁴¹ No intergovernamentalismo, todas as decisões emanadas do bloco precisam passar pelo crivo dos Congressos dos Estados Partes, e só entrará em vigor para todo o bloco, caso sejam aprovadas pelos Legislativos, o que difere dos blocos de caráter supranacional, como é o caso da União Europeia, em que as decisões são incorporadas automaticamente pelos Estados Partes, sem necessidade de aprovação interna.

- I - O Conselho do Mercado Comum (CMC);
- II - O Grupo Mercado Comum (GMC);
- III - A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);
- IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
- V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
- VI - A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

A figura 18 mostra o organograma completo do MERCOSUL no estágio atual da integração.

Figura 18 – Organograma do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)



Fonte: mercosul.gov.br, 2020.

Anteriormente ao instrumento de Ouro Preto, os países do bloco assinaram o Protocolo de Brasília (1991), que criou um sistema *ad hoc* de solução de controvérsias, e o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, que ficou conhecido como Protocolo de Las Leñas. Pós-Ouro Preto, vieram outros Protocolos importantes que também foram incorporados ao Tratado de Assunção. Em 1998, o de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, com vigor quatro anos mais tarde. Em 2002, o Protocolo de Olivos, para solução de controvérsias no MERCOSUL. Em 2005, mesmo ano do acordo-quadro de adesão da Venezuela ao bloco (assinado em 2006), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, em vigor desde 2010; e o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL, conhecido como Ushuaia II, de 2011.

Para compreender a construção inicial do MERCOSUL e sua tramitação no Congresso é importante contextualizar e apresentar as principais características da política externa de Fernando Collor de Mello (1990-1992). O governo Collor foi marcado por um estilo personalista e imediatista, o que resultou na marginalização de certos quadros da burocracia estatal e na frágil relação estabelecida com o Congresso. O papel do Itamaraty como um dos braços formuladores da política externa foi ligeiramente diminuído em face da concentração do processo decisório na figura de Collor. (SANTANA, 2006).

A inflexão da iniciativa presidencial como determinante da política externa ocorreu ao final de 1991, com a reforma ministerial que conduziu Celso Lafer ao Itamaraty e, a partir dessa reestruturação da burocracia estatal, o país foi se posicionando nos fluxos dinâmicos da economia mundial, no intuito de promover a inserção competitiva do Brasil. (SANTANA, 2006). Além disso, como afirmam Hirst e Pinheiro (1995), a crise política que caracterizou todo o governo Collor, sobretudo no primeiro ano de seu governo, acompanhada de indicadores econômicos ruins, como inflação e aumento da dívida externa, somou-se à pouca habilidade do presidente de construir uma coalizão legislativa estável, o que resultou na não concretização de uma agenda econômica positiva que possibilitasse uma visão política de seu governo mais promissora.

Desse modo, o governo Collor possuiu idiossincrasias que o tornaram particularmente peculiar. Em primeiro lugar, houve um certo embate entre frentes liberais e nacionalistas. O projeto de desenvolvimento para o país deparou-se com uma ala da política e da sociedade amplamente favorável à abertura econômica, enquanto outra frente, de caráter mais nacionalista, acreditava na continuidade do desenvolvimento calcado no antigo modelo de

substituição de importados. Além desse aspecto, a política, tanto na sua face doméstica quanto internacional, era muito centrada na figura de Collor. Somado a isso, o presidente não consolidou alianças mais robustas com os principais partidos no interior do Congresso, o que se configurou em um dos elementos que contribuiu para seu *impeachment*.

Especificamente no campo externo, prevaleceu o aspecto liberal de sua gestão. O Brasil iniciava importante momento de uma nova inserção internacional. Além da criação do MERCOSUL, o país sediaria a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Rio-92. Nesse sentido, esclarece Santana (2006, p. 9)

Além de buscar parceiros operacionais, a política externa deveria explorar “nichos de oportunidades” que se apresentavam com o fim da Guerra Fria nos campos econômico e político. O chanceler chamava a atenção para o potencial do relacionamento econômico bilateral com países como Irã, Turquia, Emirados Árabes Unidos, República da Coreia e Israel. Essa política coadunava-se com o objetivo da diplomacia de cultivar o multilateralismo “com nichos de tratamento diferenciado”, como dizia o ministro Lafer, buscando as oportunidades econômicas nas diversas frentes do relacionamento externo.

Lafer cunhou dois conceitos para a nova diplomacia sob sua gestão: *adaptação criativa*, que consistia em uma nova postura da política externa diante da realidade internacional da época; e um outro conceito que ele denominou de *visão de futuro*, que buscava a constituição de sistema internacional em consonância com os valores e as aspirações do Brasil. No contexto desses novos conceitos e tendo como marco a CNUMAD em 1992, a diplomacia brasileira reforçou a ênfase conferida ao termo *desenvolvimento sustentável*, o que deu fôlego à ideia de que o Brasil podia sim se desenvolver economicamente sem prejuízo ambiental às gerações futuras.

Com isso, segundo Santana (2006), o Itamaraty retomou o papel de coordenação no processo decisório da política externa, atenuado durante o início do governo Collor. Além disso, o período foi marcado pelo início de uma aproximação entre o MERCOSUL e a União Europeia, e também pelo apoio ativo do Brasil por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Quanto aos conceitos de política externa cunhados por Lafer, Santana (2006, p. 9) explica que

A adaptação criativa consistia em traduzir as necessidades internas em possibilidades externas. Dois exemplos, segundo o Chanceler, seriam a Conferência do Rio e a atitude do País diante dos regimes de controle de transferência de tecnologia sensível. De acordo com essa diretriz, o Brasil não deveria aceitar “imobilismos no mundo em constante transformação”, bem como práticas e tendências que lhe eram desfavoráveis. A diplomacia deveria guiar-se pela combinação entre a tradição e a inovação, dosando sempre a ação pragmática com o

idealismo. A visão de futuro, por sua vez, seria a política externa “inspirada por aquele mínimo de utopia sem o qual o peso dos fatos e dos condicionamentos não será superado”. Por meio desse elemento, o País reforçaria as estruturas de cooperação em matéria de comércio, investimento e transferência de tecnologia.

Ainda sobre a constituição do MERCOSUL, Cervo (2008) apresenta alguns condicionantes internos e regionais que impulsionaram a criação do bloco e que, ao mesmo tempo, foram e são – em alguns casos – desafios a serem superados na América do Sul. Esses elementos propostos pelo autor são:

- 1) *Rivalidades*: oriundas de nacionalismos enraizados em conceitos sobre a própria imagem, e alimentados pelo temor do outro, pelo culto ao passado, e por fatores conjunturais – por si só e que podem reforçar os elementos supracitados. E a rivalidade de um país com o outro repercute nas relações com um terceiro vizinho. O regionalismo na América do Sul, desse modo, contribui para o reforço de relações de maior confiança e menos reservas;
- 2) *Ambições desmesuradas*: o sentimento nacionalista pode criar um desequilíbrio entre a sua base de sustentação, o autoconceito e a ação externa, como foi o caso do bolivarianismo do governo de Hugo Chávez da Venezuela;
- 3) *Internalização dos conceitos cepalinos*: o pensamento cepalino pouco ou nada estimulava a integração regional, visto que fomentava a indústria interna, o emprego, a autossuficiência, como forma de desenvolvimento. Esse pensamento, anterior à construção do MERCOSUL, respinga na década de 1990;
- 4) *Atitudes diante dos Estados Unidos*: um eventual regionalismo sul-americano era visto por alguns governos da região como conflitante com as relações com os EUA, um equívoco de cálculo, que, em certa medida, foi corrigido com o MERCOSUL, já que ambas as esferas de relacionamento – com Washington e regional – não se anulam ou necessariamente se opõem;
- 5) *Atitudes diante do Brasil*: centro-esquerda e, nesse momento, o nacionalismo percebem a integração como oportunidade de estender influência brasileira sobre a região, especialmente em face de ondas neoliberais da década de 1990;

- 6) *Diplomacia distante da sociedade*: embora a gênese dos processos de integração esteja concentrada nos líderes políticos, as forças sociais são fundamentais para a discussão dos processos.

Mariano (2001) detalha e analisa com profundidade o assunto na tese “A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no MERCOSUL”. Para a autora, instâncias de participação social no MERCOSUL são fundamentais para, não só democratizar o processo decisório bastante centrado no Executivo, como, em decorrência disso, conferir funcionalidade ao bloco.

Quanto à ampliação do conhecimento sobre o bloco que nascia, Cervo (2008) lembra que, à época do Tratado de Assunção, ocorreram vários eventos de cooperação entre diferentes instituições da sociedade e a academia para debater o que viria a ser o MERCOSUL. Cervo (2008), dessa forma, põe ênfase na disseminação de informação, no âmbito da sociedade, da funcionalidade e da alta relevância político-econômica da MERCOSUL, enquanto Mariano (2001) destaca a fundamental importância do processo de democratização intrabloco, no que se refere à tomada de decisão, ambos os processos relacionados.

Com efeito, diversos autores têm apontado êxitos e também desafios ou fragilidades no regionalismo mercosulino. Para Onuki (2006), o MERCOSUL continua a ser um ativo político importante para os Estados Partes, considerando-se, em especial, a força da negociação internacional em bloco. Entretanto, na visão da autora, o MERCOSUL tem enfrentado dificuldades de avançar em pautas sociais, de livre-comércio com outras regiões do mundo – vale lembrar o acordo entre o bloco e a União Europeia negociado há duas décadas -, e de fazer convergir aspectos sobre a própria integração.

Os quadros 22 e 23 trazem êxitos e desafios do MERCOSUL na visão de Cervo (2008).

Quadro 22 – Aspectos Exitosos do MERCOSUL como Experiência de Integração

<p>Empatia das Inteligências</p>	<p>O fenômeno diz respeito à convergência do pensamento entre os quatro fundadores, em especial entre Brasil e Argentina. Intelectuais, diplomatas e dirigentes reagiram ao processo afinando o modo de pensar e</p>
---	--

	influindo, por óbvio, sobre a opinião pública e, em certa medida, na decisão de Estado, visto que o pensamento equivale a uma força profunda que move a História.
Zona de Paz	As medidas de confiança mútua evoluíram para um impressionante sistema de confiança recíproca, erodindo-se a corrida nuclear e a tradicional rivalidade entre Brasil e Argentina. As causas geopolíticas de tensões foram identificadas e eliminadas.
Integração Comercialista	A expansão do comércio intrazona, que se multiplicou em mais de cinco vezes. Isso é um indicativo importante de sucesso.
Sujeito de Direito Internacional	Em virtude do Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL tornou-se, em 1994, sujeito de direito internacional, habilitando-se a negociar em bloco com outros parceiros.
Imagem Externa	Antes de a formação de blocos e demais manifestações do multilateralismo entrarem em crise no início do século XXI, o MERCOSUL produziu, no mundo todo, uma imagem muito positiva.
América do Sul	O MERCOSUL alavancou a ideia de unidade política, econômica e de segurança da América do Sul, cara ao governo brasileiro.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CERVO, 2008.

Quadro 23 – Desafios Enfrentados pelo MERCOSUL

Visões de Mundo e Políticas Exteriores Não Convergentes	A comunidade epistêmica argentina que assessorou o governo Menem operava com o conceito de globalização benigna e estava se associava automaticamente aos EUA, ao mesmo tempo em que Buenos Aires
--	---

	<p>negociava o MERCOSUL. Cardoso, no Brasil, operava com o conceito de globalização assimétrica e estava inclinado a controlar eventuais efeitos nocivos do neoliberalismo. No Brasil, as relações com os EUA não eram ruins, mas passava longe do alinhamento automático naquele momento.</p>
<p>Ausência de Coordenação Macroeconômica</p>	<p>O neoliberalismo em voga no MERCOSUL sacrificou a coordenação macroeconômica do processo, concebida em sua fase embrionária. No Brasil, associações de agricultores, industriais, empresários, comerciantes, exportadores e operários exerceram pressão sobre o processo decisório de modo a dosar a abertura pela capacidade de adaptação de seus diversos segmentos, destacando as assimetrias econômicas entre os membros dos blocos.</p>
<p>Comércio Conflitivo</p>	<p>Quando o volume da produção e as diferenças de produtividade apareceram entre os membros, medidas unilaterais de proteção dos mercados nacionais foram introduzidas, influenciando tanto no livre-comércio quanto, e especialmente, na tarifa externa comum, disseminando contenciosos de comércio.</p>
<p>Integração Assimétrica</p>	<p>As iniciativas para mitigar as assimetrias sociais e econômicas entre os parceiros têm sido válidas, mas ainda aquém do necessário. O foco do bloco é ainda eminentemente comercial.</p>
<p>Incompatibilidade Monetária e Cambial</p>	<p>Valorizações ou desvalorizações de moedas nacionais, em especial no caso de Brasil e</p>

	Argentina, afetam sobremaneira os parceiros.
União sem Instituições Comunitárias	O intergovernamentalismo tem seus benefícios, mas, certamente, limita a integração.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CERVO, 2008.

O período entre 2003 e 2014 se caracterizou pela intensificação da integração e do aprofundamento do MERCOSUL tanto no âmbito institucional quanto de sua agenda, além da adesão de novos membros. Desse modo, desde sua criação, entre avanços e relativa estagnação, o MERCOSUL segue como uma iniciativa regional importante para facilitar o diálogo entre os membros, aumentar substancialmente o comércio intrabloco, e viabilizar negociações internacionais com maior vigor e poder de barganha.

6.3 A integração latino-americana na Constituição Federal de 1988

A integração regional foi prevista pelos próprios parlamentares quando da constituinte de 1987/1988. Uma previsão de natureza com status constitucional foi inovadora no ordenamento jurídico brasileiro. A previsão no art. 4º da CF/88 sobre a busca do Brasil por uma integração latino-americana de nações foi uma opção do Congresso como princípio norteador das relações internacionais do país, o que mostra posicionamento efetivo e não apenas reativo do Congresso em assuntos de política externa.

A disposição do Parlamento em estabelecer uma integração regional já na constituinte de 1987 foi um dos principais motivos facilitadores da aprovação do MERCOSUL em 1991, como analisaremos no item 6.4.2 sobre prós e contras a implementação do bloco. Já havia no Congresso brasileiro, portanto, um *animus* com vistas a integrar o Brasil, social, cultural, política e economicamente⁴², ao seu entorno geográfico. Para Lafer (1994), o dispositivo funciona como *vis diretiva* do MERCOSUL.

A elaboração desse parágrafo único foi, de certo modo, influenciada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino)⁴³, por meio dos parlamentares brasileiros que faziam parte

⁴² Vale destacar que a Constituição de 1988 não se limitou, quanto à integração regional, aos aspectos político e econômico, mas também mencionou as faces social e cultural das nações latino-americanas.

⁴³ Segundo o art. 1º de seu Estatuto, o Parlamento Latino-Americano “é um organismo regional, permanente, e unicameral, integrado pelos Parlamentos nacionais da América Latina, eleitos democraticamente mediante sufrágio popular, cujos países subscreveram o correspondente Tratado de Institucionalização em 16 de novembro de 1987, em Lima, Peru, e aqueles cujos Estados aderiram ao mesmo ou o façam em qualquer tempo, em conformidade com os procedimentos assinalados neste Estatuto e na regulação.”

daquela instituição. Um dos objetivos do Parlatino era incentivar a incorporação de um dispositivo integracionista em todos os textos constitucionais da América Latina. No caso brasileiro, a inclusão na Constituição Federal de um comando como esse, com caráter de princípio que rege as relações internacionais do Brasil, sinalizaria aos países vizinhos o interesse do Brasil no fortalecimento da cooperação regional. (NEVES, 2003).

Esse fato é bastante significativo se lembrarmos da desconfiança que alguns vizinhos nutriam em relação ao Brasil em alguns momentos da história de sua política externa, em especial quando consideramos a relação com a Argentina. Para o resto da América do Sul, desde sua independência, o Brasil oscilava entre um relativo isolacionismo e o expansionismo. Desse modo, o argumento dos membros do Parlatino era que essa desconfiança cessaria com a inclusão desse comando integracionista na Constituição brasileira. (NEVES, 2003).

De fato, esse dispositivo constitucional merece essa análise por ser um marco, como lembra Ramos (2008). O autor afirma três motivos para isso. Em primeiro lugar, o dispositivo sobre a integração latino-americana é generoso: em um período de otimismo com a redemocratização do Cone Sul, o constituinte originário previu uma integração ampla, não só econômica, mas também política, social e até cultural. Em segundo lugar - e amplamente relacionado com o primeiro motivo -, foi o constituinte inovador e ambicioso: talvez estimulado pela integração do continente europeu, pugnou pela abrangência irrestrita – a formação de uma comunidade latino-americana de nações. Em terceiro lugar, esse dispositivo é importante por ser uma inovação trazida pela Constituição cidadã, porquanto não há previsão semelhante nas constituições que a precederam. (RAMOS, 2008). E como a CF/88 ocupa o ápice do ordenamento jurídico, o comando sobre a integração deve ser objetivo e, ao mesmo tempo, princípio fundamental a orientar a política externa brasileira.

Ainda segundo Ramos (2008, p. 318),

Desde então se almeja a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital entre os países membros (as chamadas “quatro liberdades”), bem como a adoção de uma política comercial comum em face de Estados terceiros, além de coordenação e harmonização de políticas econômicas gerais e setoriais. Assim sendo, os Estados decidiram constituir um mercado comum, com liberdade de movimentação dos “bens, serviços e fatores produtivos entre os países” (artigo 2º do Tratado).

Com efeito, como afirma Oliveira (2014), o texto constitucional de 1988 reforçou uma orientação internacionalista jamais vista em nosso constitucionalismo, o que se traduz na adoção dos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, e da cooperação entre os povos para o progresso da

humanidade e da concessão de asilo político (art. 4º, incisos II, III, VIII, IX e X), princípios amplamente relacionados com a integração regional. Tais princípios são tidos, portanto, “como autênticos guias das ações concluídas pelo Brasil, seja na esfera interna ou externa, e que causem algum impacto internacional.” (OLIVEIRA, 2014, p. 68).

Apesar de o contexto regional ter sido favorável à criação do MERCOSUL, como já mencionamos, havia pressões dos EUA para implementar uma iniciativa comercial nas Américas. Com a conclusão das negociações do NAFTA ao final de 1992, as perspectivas de relacionamento dos EUA com a América Latina passou a contemplar também a possibilidade de que o bloco tivesse a adesão de países da região, tendo a Argentina e o Chile como primeiros interessados. Naquele momento, o Brasil foi tido como ponto fora da curva, pelo relativo atraso na estabilização monetária e na implementação das reformas econômicas, e por ser o único país a demonstrar explicitamente seu desinteresse em uma área de livre-comércio com os EUA naquele momento. “Além da prioridade conferida à conformação do MERCOSUL, a diplomacia brasileira deu então início à expansão de sua estratégia regionalista, buscando, na América do Sul, alternativas ao regionalismo liderado pelos Estados Unidos.” (MELLO, 2002, p. 38).

6.4 Comportamento legislativo na aprovação do MERCOSUL

Como ator constitucionalmente competente para analisar e, eventualmente, aprovar os tratados internacionais negociados pelo Executivo, o Congresso Nacional posicionou-se amplamente favorável ao MERCOSUL ao aprovar o Tratado de Assunção em setembro de 1991 por meio do decreto legislativo 197/91. Essa convergência com o governo em torno da ratificação do bloco não foi, no entanto, livre de algumas resistências pontuais do Legislativo, como analisaremos adiante.

Além disso, ainda que se possa considerar tímida a participação do Congresso na implementação do MERCOSUL, Neves (2003) explica que, por mais óbvio que pareça, o comportamento do poder Legislativo no processo decisório da política externa de cooperação regional é função da convergência ou da divergência de interesses entre os poderes Legislativo e Executivo. Isso significa que o Congresso poderia ter, informalmente, dificultado as negociações, ou ainda, e principalmente, não ter aprovado o Tratado de Assunção, ou ter adiado, indefinidamente, a votação do acordo.

O autor esclarece ainda que as políticas públicas – e aqui a política externa especificamente – são elaboradas, em grande medida, por administradores ou burocratas. Esse

fato se deve, sobretudo, em razão da complexidade e especificidade dos assuntos a serem tratados. Seria um equívoco, no entanto, afirmar que o alto grau de especialização necessário para a elaboração de políticas públicas acarretaria o isolamento do Legislativo em relação à implementação e à evolução dessas políticas, seja por incapacidade ou por desinteresse. Apesar da delegação de autoridade do Congresso ao Executivo nas negociações, há diversos meios pelos quais os parlamentares podem influenciar a elaboração da política externa. Os mecanismos de influência são diretos ou indiretos. (NEVES, 2003). Como mencionamos, é possível intervir de diversas formas nas negociações e na implementação de um acordo, inclusive com adiamentos de votação, como ocorreu no caso da aprovação do MERCOSUL, o que analisaremos adiante.

O mecanismo de influência direta do poder Legislativo na política externa é, portanto, a própria atividade legislativa institucionalizada. Esse tipo de influência é mais aparente, pois consta do texto constitucional e dos regimentos internos do Congresso Nacional. Os parlamentares podem influenciar o poder Executivo por meio das comissões temáticas, das questões orçamentárias, da ratificação ou não dos acordos internacionais, como mencionamos, ou ainda por meio da votação de leis domésticas previstas em acordos internacionais. (NEVES, 2003).

Nessa arena, Diniz (2012) afirma que cabe ao Legislativo a “[...] apresentação de reservas; solicitação de audiências com representantes do poder Executivo; solicitação de vistas ao processo; registro de votos em separado; solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação [...]” (DINIZ, 2012, 175). A autora ainda nos esclarece que uma atuação mais assertiva não se restringe à apresentação de reservas aos projetos por meio dos decretos legislativos. Há outros mecanismos de atuação parlamentar que também recaem sobre o processo decisório, o que demonstra não somente ocorrências de outras formas de participação, como também exemplifica situações de acirradas divergências quanto ao conteúdo substantivo de certos atos internacionais. (MATTOS, 2017).

Com efeito, na arena de política externa, a atuação dos parlamentares acontece de formas não institucionalizadas também, por meio do diálogo, da negociação – com grupos que acompanham o Executivo –, da influência das bancadas, do fomento à discussão pública, do apoio direto ou indireto às mais variadas questões e grupos por eles representados, além de ser, em última análise, importante interlocutor na esteira das ações do Executivo. (MATTOS, 2017).

Embora tenha sido um projeto praticamente consensual do Estado brasileiro, explica Neves (2003) que o MERCOSUL apresentou alguns pontos de conflito – divergência - de

interesses. Oliveira (2001) destaca que a vontade dos parlamentares em participar das negociações do MERCOSUL foi intensificada quando houve conflito de interesses. O que significa que, mesmo tendo havido delegação de poder do Legislativo para o Executivo em face das negociações dos tratados internacionais – com respaldo no parágrafo único do art. 4º da CF/88 sobre integração regional que discutimos -, o Poder Legislativo permaneceu atento à atuação do Executivo.

Segundo Neves (2003), quando as ações do Executivo em política externa parecem ir de encontro com os interesses dos parlamentares, o Legislativo demonstra preocupação e busca influenciar o Executivo. No caso específico do MERCOSUL, Comissões Especiais foram criadas - além da Comissão Parlamentar Conjunta - pelo Congresso Nacional para acompanhar as negociações do bloco, segundo o autor, é chamado pela literatura especializada de controle do tipo *fire alarm* - alarme de incêndio -, e não do tipo *police patrol* - patrulha policial -, ou ainda, como é mais comum: controle *a priori* ou *a posteriori*.

Soma-se a essas prerrogativas do Congresso, o ânimo trazido pela redemocratização, materializado na CF/88, e no próprio discurso liberal do presidente eleito Fernando Collor. Esses elementos contribuíram decisivamente para a forte convergência entre governo e Congresso para a aprovação do MERCOSUL.

Segundo Casarões, o próprio discurso de Collor já imprimia valores liberais em consonância com uma onda política e econômica de abertura do país que estava presente tanto no Executivo quanto em outros setores políticos e sociais, como o próprio Congresso. Para o autor,

Não se pode escapar da simbologia que a retórica liberal representa, no contexto das profundas mudanças sociais e econômicas no Brasil. Note-se, por exemplo, que no discurso de posse, proferido no Congresso Nacional em 15 de março de 1990, Collor elenca suas prioridades de governo quase que integralmente conectadas aos anseios que a opinião pública já ventilava nos anos anteriores: democracia, cidadania, reforma do Estado, modernização econômica, dívida social (CASARÕES, 2011, p. 126).

O comportamento do Congresso em relação ao MERCOSUL foi, portanto, predominantemente de caráter convergente com a vontade do Executivo. Há, no entanto, dois pontos reativos que analisaremos no subitem 6.3.3: um de caráter procedimental, na esteira da votação, e outro com o acordo já em andamento, ou seja, com o MERCOSUL em vigor, que é o caso do açúcar.

6.4.1 As comissões relacionadas

Diferentemente do caso americano quando da implementação do NAFTA, o governo Collor não precisou de uma forte articulação no interior das Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado para que o Tratado de Assunção fosse aprovado. O MERCOSUL já vinha sendo negociado pelo governo de José Sarney (1985-1990), e, nesse período, já havia ganhado a simpatia do Congresso Nacional, que enxergava no processo de integração uma oportunidade de desenvolvimento. Mais uma vez, nessa mesma época do governo Sarney, os parlamentares decidiram, de forma inédita, colocar na Constituição Federal um dispositivo que representaria um princípio de política externa a ser alcançado: a integração latino-americana. Todo esse contexto político-jurídico favoreceu Collor, que assumiu a presidência em 1990, um ano antes de o Legislativo aprovar o MERCOSUL.

Nesse sentido, no Brasil, a articulação em favor da aprovação do bloco sul-americano foi facilitada por um ambiente político receptivo a ideias integracionistas, como defendemos como hipótese. Essas variáveis políticas que resultaram em convergência entre os Poderes Executivo e Legislativo em torno da implementação do MERCOSUL tiveram maior peso para se alcançar a aprovação do bloco pelo Congresso do que o presidencialismo de coalizão, bastante enfraquecido naquele momento em termos de política interna e pouco ou nada influente na política externa, como analisaremos no próximo subitem.

Segundo Braga (2018), no período Collor, os partidos, ao serem negligenciados da articulação política do seu governo, tanto no que se refere à composição dos ministérios quanto na formação de uma base de apoio no Congresso, foram elementos essenciais para o *impeachment*, isso no ano seguinte à aprovação do MERCOSUL.

A relação de Collor com o Congresso, que já vinha se deteriorando pelas mal-sucedidas reformas constitucionais propostas pelo “emendão” conduziu o país a uma profunda paralisia decisória, segundo Casarões (2014). Para o autor,

Nos altos círculos legislativos, já se falava em “crise de governabilidade” – termo que ganhou particular dramaticidade vindo de Ulysses Guimarães, ao propor, com urgência, o estabelecimento do parlamentarismo (...) Necessitava-se, portanto, de uma aproximação urgente com os partidos políticos, que haviam sido aliçados do governo desde o princípio. (CASARÕES, 2014, p. 206).

Como mencionado por Casarões (2014), o deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP) fez duras críticas ao governo de Collor, chegando a sugerir que o parlamentarismo substituísse o presidencialismo como sistema de governo no Brasil, dada a paralisia dos

trabalhos de Collor. Esse dado é importante, porque demonstra que a CRE, presidida por Ulysses Guimarães, não atuou como *veto player* ao MERCOSUL em face dos problemas políticos domésticos.

Pelos dados do Diário do Congresso – notas taquigráficas – de 1991, a Comissão da Câmara foi bastante receptiva ao Tratado de Assunção. Não há críticas contundentes registradas nesse documento que poderiam sinalizar uma eventual inviabilização da aprovação do MERCOSUL pelo Legislativo. Desse modo, esse elemento também corrobora nossa hipótese de que o presidencialismo de coalizão, bastante fragilizado no governo Collor, teve pouco ou nenhum impacto sobre a aprovação do MERCOSUL pelo Congresso Nacional, que seguiu em consonância com o Executivo sobre essa matéria.

Segue a composição das Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado naquele ano (Quadros 24 e 25):

Quadro 24 – Composição da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (1991)⁴⁴

Presidente: Ulysses Guimarães (PMDB-SP)	
Vice-Presidentes: Neif Jabbur (PMDB-MG), Diogo Nomura (PL-SP), Leur Lomanto (PFL-BA)	
Titulares	Suplentes
Djenal Gonçalves (PDS-SE)	Adylson Motta (PDS-RS)
João de Deus Antunes (PDS-RS)	Marcelino Romano Machado (PDS-SP)
José Teles (PDS-SE)	Osvaldo Melo (PDS-PA)
Edésio Frias (PDT-RJ)	Amaury Muller (PDT-RS)
Haroldo Sabóia (PDT-MA)	Décio Knop (PDT-SC)
Sérgio Cury (PDT-RJ)	Sérgio Gaudenzi (PDT-BA)
Antônio Holanda (PFL-AL)	Átila Lins (PFL-AM)
Antônio Ueno (PFL-PR)	Eraldo Tinoco (PFL-BA)
Costa Ferreira (PFL-MA)	Fausto Rocha (PRN-SP)
Jesus Tajra (PFL-PI)	Luís Eduardo (PFL-BA)
Leur Lomanto (PFL-BA)	Paes Landim (PFL-PI)

⁴⁴ Com a Resolução nº 15, de 1996, a Comissão passou a ter o nome de Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Ney Lopes (PFL-RN)	Paulo Octávio (PRN-DF)
Raul Belém (PRN-MG)	Roseana Sarney (PFL-MA)
Sarney Filho (PFL-MA)	Tony Gel (PRN-PE)
Felipe Néri (PMDB-MG)	Antônio Faleiros (GO)
Geddel Vieira Lima (PMDB-BA)	Lázaro Barboza (PMDB-GO)
Genebaldo Correia (PMDB-BA)	Leopoldo Bessone (PMDB-MG)
Manoel Moreira (PMDB-SP)	Luiz Henrique (PMDB-SC)
Neif Jabbur (PMDB-MG)	Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE)
Nestor Duarte (PMDB-BA)	Murilo Rezende (PMDB-PI)
Ulysses Guimarães (PMDB-SP)	Ronivon Santiago (PMDB-AC)
João Faustino (PSDB-RN)	Aécio Neves (PSDB-MG)
Jorge Uequet (PSDB-RS)	Jutahy Junior (PSDB-BA)
Paulino Cícero de Vasconcellos (PSDB-MG)	Rose de Freitas (PSDB-ES)
Cardoso Alves (PTB-SP)	Alceste Almeida (PTB-RR)
Júlio Cabral (PTB-RR)	Sólton Borges dos Reis (PTB-SP)
Agostinho Valente (PT-MG)	Irma Passoni (PT-SP)
Benedita da Silva (PT-RJ)	Tilden Santiago (PT-MG)
Jones Santos Neves (PL-ES)	Álvaro Valle (PL-RJ)
Diogo Nomura (PL-SP)	Nelson Bornier (PL-RJ)
Miguel Arraes (PSB-PE)	Uldurico Pinto (PSB-BA)
Anibal Teixeira (PTB-MG)	José Aldo (PTB-MG)
Salatiel Carvalho (PFL-PE)	Messias Góis (PFL-SE)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2020.

Quadro 25 – Composição da Comissão de Relações Exteriores e Defesa do Senado (1991)

Titulares	Suplentes
Aluizio Bezerra (PMDB-AC)	Antônio Mariz (PMDB-PB)
Irapuan Costa Júnior (PMDB-GO)	Flaviano Melo (PMDB-AC) (substituído por Telmo Vieira, PMDB-AC, em setembro)

Nelson Carneiro (PMDB-RJ)	João Calmon (PMDB-ES)
Pedro Simon (PMDB-RS)	José Fogaça (PMDB-RS)
Ronan Tito (PMDB-MG)	Ruy Bacelar (PMDB-BA)
Divaldo Suruagy (PFL-AL) (substituído por Marco Maciel, PFL-PE, em abril)	Francisco Rollemberg (PFL-SE)
Guilherme Palmeira (PFL-AL)	Marco Maciel (PFL-AL) (substituído por Josaphat Marinho, PFL-BA, em abril)
Lourival Baptista (PFL-SE)	Raimundo Lira (PFL-PB)
Hugo Napoleão (PFL-PI)	Hydeckel Freitas (PFL-RJ)
José Richa (PSDB-PR)	Jutahy Magalhães (PSDB-BA)
Chagas Rodrigues (PSDB-PI)	Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP)
Jonas Pinheiro (PTB-MT)	Levy Dias (PTB-MS)
Marluce Pinto (PTB-RR)	Valmir Campelo (PTB-DF)
Darcy Ribeiro (PDT-RJ) (substituído por Abdias do Nascimento, PDT-RJ, em setembro)	Nelson Wedekin (PDT-SC)
Albano Franco (PRN-SE)	Júnia Marise (PRN-MG)
Moisés Abrão (PDC-TO)	Epitácio Cafeteira (PDC-MA)
Hélio Campos (PDS-RR) (substituído por Oziel Carneiro, PDS-PA, em setembro)	Lucídio Portella (PDS-PI)
José Paulo Bisol (PSB-RS)	Eduardo Suplicy (PT-SP)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório de 1991 da Presidência do Senado Federal referente à 1ª sessão legislativa ordinária da 49ª Legislatura, 2020.

O Tratado de Assunção foi objeto de intenso debate também em outras comissões parlamentares, como na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). Na CEIC, analisou-se o interesse brasileiro na liberalização comercial e o possível impacto disso na balança comercial do país com os

futuros parceiros no MERCOSUL. Já na CCJ, como de praxe, averiguou-se a constitucionalidade e juridicidade do acordo.

6.4.2 Prós e contras a criação do MERCOSUL

O MERCOSUL configurou-se numa quase unanimidade entre os grupos políticos e na sociedade como um todo. Houve algumas resistências pontuais, sobre temas específicos, - que trataremos adiante -, mas, de modo geral, o bloco era bem visto por diferentes segmentos da sociedade brasileira. Destacamos aqui, o Executivo como deflagrador das negociações que conduziram à constituição do MERCOSUL, ao lado dos outros três parceiros regionais. E o Legislativo como ponto de apoio decisório na implementação do acordo, com críticas pontuais.

Dentre outras razões para a criação de um regionalismo sul-americano, está o fato de que o governo brasileiro queria, de certo modo, mitigar a influência dos EUA na região. A Argentina, naquele momento, flertava com o NAFTA, cujas negociações para sua criação caminhavam em ritmo acelerado. Nesse sentido, afirma Casarões (2014) que os negociadores do MERCOSUL não queriam que as conversas sobre a criação do NAFTA causassem ansiedade nos quatro países do bloco sul-americano que nascia, o que poderia fazer com que tais países sinalizassem concessões de tamanha proporção que prejudicassem a existência do MERCOSUL. Inclusive, em face da influência dos EUA na região, esperava-se o contrário dos outros parceiros, à exceção da Argentina que, embora bastante interessada na constituição do bloco sul-americano, flertava com o arranjo de livre-comércio da América do Norte.

A consolidação da integração sub-regional tornava-se ainda mais fundamental, de modo a capacitar os quatro países a obter, no médio prazo, vitórias importantes no plano hemisférico, mesmo que se considerasse inexorável o estabelecimento de uma zona de livre-comércio. (CASARÕES, 2014, p. 197).

Nesse contexto, é importante destacar que são contemporâneos os processos de regionalismos do MERCOSUL, do NAFTA e da Iniciativa para as Américas do Presidente Bush. Segundo Mello (2002), em 1990, a retomada e o novo formato da integração bilateral Brasil-Argentina, iniciada nos governos Sarney e Alfonsín, continuaram refletidos na convergência entre os governos Collor e Menem, que objetivaram vincular diretamente a política externa de seus governos às reformas econômicas domésticas. Ao mesmo tempo, Brasília e Buenos Aires, ao reforçarem laços em torno do MERCOSUL, sinalizaram postura

defensiva aos potenciais impactos de outros processos de regionalização e, sobretudo, antecipavam possíveis efeitos que a formação do NAFTA poderia ter no cone sul.

Nesse sentido, explica a autora que,

Ante o anúncio do Plano Bush, em junho de 1990, que propunha pela primeira vez a criação de uma área de livre-comércio hemisférica, a estratégia da diplomacia brasileira consistiu em articular uma resposta conjunta com a Argentina, o Chile e o Uruguai, destacando que a iniciativa norte-americana não poderia contrapor-se aos esquemas de integração em curso no Cone Sul nem cercear as opções de cooperação com outras regiões do mundo. Essa articulação viria a constituir a origem do Mercosul, ao evidenciar que o Chile não iria aderir ao arranjo sub-regional e ao incorporar o Uruguai e posteriormente o Paraguai. Além do alargamento da integração sub-regional com a adesão dos dois novos sócios, o anúncio do Plano Bush também incidiu sobre a opção pelo aprofundamento do projeto do Mercosul, que teria por meta não apenas a criação de uma área de livre-comércio, mas também a constituição de um mercado comum, com tarifa externa comum e atuação conjunta de seus membros em negociações externas. (MELLO, 2002, p. 37).

A iniciativa dos EUA, ao mesmo tempo em que o MERCOSUL está sendo negociado, estimulou a diplomacia brasileira a fazer concessões aos seus parceiros, no que diz respeito a implementar uma união aduaneira até o final de 1994. Tal fato estava em consonância, também, com o intuito do governo de antecipar a redução tarifária e agilizar a entrada em vigor da tarifa externa comum, ambos os aspectos relacionados e que constituíam objetivos da área econômica do governo, mais especificamente da conjuntura do programa de estabilização. Já com relação à Argentina, afirma Mello (2002, p. 39) que “o país mantinha suas preferências por uma integração de alcance mais limitado, de todo explicitadas no contexto das dificuldades para alcançar a união aduaneira e das perspectivas de que o país pudesse tornar-se membro do Nafta.”

A posição brasileira quanto ao grau de aprofundamento do MERCOSUL, embora homogênea do ponto de vista da arena externa, passou por alguma divergência doméstica. Como explica Mariano (2007, p. 171):

Enquanto a diplomacia presidencial indica a aceitação das consequências implícitas na adoção de elementos de supranacionalidade e, portanto, admite a possibilidade de constituição de etapas superiores ao simples funcionamento de uma união aduaneira, a posição do Itamaraty ainda se concentra na associação do aprofundamento da integração com o princípio da intergovernamentalidade do processo.

Apesar desses pontos menores de divergências, era consensual no Planalto que o MERCOSUL representaria uma das formas de estruturar o país política e economicamente, com o objetivo de aumentar sua participação no comércio internacional. O contexto de redemocratização do Brasil era também o de criar novas oportunidades de negócios e de

geração de postos de emprego internamente. O bloco sul-americano, portanto, era visto como parte de uma transformação maior que o Brasil buscava para si. O objetivo principal era fortalecer as novas instituições, reformar as antigas, e criar oportunidades políticas e econômicas por meio de uma inserção internacional mais ativa e proeminente em diferentes regimes internacionais e na integração regional.

Do ponto de vista doméstico, Neves (2006) ressalta que os incentivos, em termos de repercussão perante o eleitorado, para os parlamentares participarem efetivamente desse processo de integração, foram reduzidos. Esse é um dos pontos que convergem com a nossa hipótese: além do ânimo constitucional favorável ao processo de integração regional, a pouca influência de se aprovar o MERCOSUL – ou do bloco já em funcionamento – no eleitorado resultou em pouco incentivo para uma contestação da vontade do Executivo como iniciou o processo de criação do MERCOSUL ao lado dos outros parceiros da região.

Esse comportamento de delegação de poderes ao Executivo no âmbito das questões do MERCOSUL também se refletiu no padrão de comportamento dos deputados e senadores ao longo da existência e estruturação do bloco. De modo geral, como lembra Bressan (2012, p. 84), “No Brasil, as elites partidárias não costumam incorporar o bloco do Mercosul na estratégia da ação política”, o que também ressaltaria o aspecto da pouca repercussão junto ao eleitorado.

Muito embora as negociações para a criação do MERCOSUL tenham sido protagonizadas pelo Executivo, foram criadas comissões parlamentares especiais para acompanhar as tratativas em torno da criação do bloco sul-americano, e os primeiros anos de funcionamento do bloco, em especial no que se referia aos assuntos mais polêmicos, como as negociações sobre o setor açucareiro. (NEVES, 2006).

Esse posicionamento de convergência em torno dos temas do MERCOSUL, no entanto, possui exceções pontuais. Um exemplo de reatividade do Congresso em relação aos assuntos em torno do MERCOSUL se deu mais adiante da própria negociação, com o bloco já em vigor. Essa reatividade, embora tenha acontecido em 2003, com mais de dez anos de existência do bloco, era um problema que se arrastava há alguns anos, e simboliza movimentação significativa dos deputados brasileiros em face dos interesses comerciais nacionais nesse processo de integração regional.

O caso do açúcar evidencia atuação parlamentar em política externa brasileira em clara resposta do Congresso Nacional a uma decisão do Legislativo argentino. Além disso, a questão envolveu diretamente o interesse de duas associações de classe, que fizeram pressão junto ao Parlamento do Brasil. Em 2003, o deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-

SP) e a deputada Kátia Abreu (PFL-GO) propuseram o Projeto de Lei nº 454, que visava suspender as preferências tarifárias no comércio interno do MERCOSUL para o açúcar e para todos os produtos alimentícios que contivessem 10% ou mais de açúcar em sua composição.

O PL nº 454 foi evidente resposta à decisão do Congresso argentino de manter a sobretaxa às exportações de açúcar provenientes dos membros do MERCOSUL, como informa nota da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC) do ano de 2003. A CPC entendeu improcedente esse PL, e pediu a rejeição do texto pelo Congresso Nacional, argumentando em relatório que era “necessário enfatizar, tal como fizemos em nosso relatório sobre o Projeto de Lei nº 448, de 2003 (ANEXO E), que tal iniciativa argentina não se constitui em novidade.” Com efeito, o setor sucro-alcooleiro sempre recebeu tratamento diferenciado, no âmbito do bloco, à semelhança do setor automotivo, que também tem regras especiais. A lei que motivou o projeto em discussão, portanto, apenas manteve normas antigas (MATTOS, 2017).

Assim, é necessário considerar, em primeiro lugar, que a decisão do Congresso argentino, alvo da proposição em tela, não acarretou danos adicionais ao comércio no âmbito do MERCOSUL, uma vez que ela apenas cristalizou situação já existente. Em segundo lugar, estudo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) demonstra que, no que se refere ao açúcar, o Brasil não concede mais preferências tarifárias, o que tornou inócua a proposição apresentada. A tarifa aplicada sobre o produto argentino é de 17,5%, a mesma aplicada sobre o açúcar de outras origens. Relativamente aos produtos contendo açúcar, esclarece o MAPA que o Brasil é exportador líquido para os países do MERCOSUL, de modo que não haveria interesse brasileiro na sobretaxação, uma vez que ficaríamos expostos à retaliação por parte da Argentina. (BRASIL, 2003).

Nesse sentido, entende Oliveira (2010, p. 233) que

os partidos políticos brasileiros parecem condicionados por essa lógica que podemos chamar de reativa, à espera de eventuais impactos, atendo-se a uma postura tradicionalista de tratar a integração regional como um tema de política externa e, portanto, como assunto da alçada do governo federal.

A reatividade dos parlamentares tem componentes ideológicos envolvidos. Embora, como visto, não tenha havido forte oposição ao MERCOSUL por parte do Congresso, espectros políticos entre direita e esquerda marcaram posições em política externa entre 1994 e 2018, segundo estudo de Mendes e Graça (2020), que possibilitam visualizar uma tendência da direita a um aprofundamento menor do MERCOSUL – preferência pela área de livre-

comércio, sem avançar para uma união aduaneira; ao contrário da esquerda, que simpatiza com a atual vigência de uma tarifa externa comum⁴⁵. A visão partidária, segundo espectro político-ideológico, dos temas em política externa, incluindo o MERCOSUL, segue no quadro 26.

Quadro 26 – Temas de Política Externa segundo Direita e Esquerda Política entre 1994 e 2018

Tema em Política Externa	Visão	Espectro Político
Relação com os Estados Unidos	Positiva	Direita
Relação com os Estados Unidos	Negativa	Esquerda
Relação com os países desenvolvidos	Positiva	Direita
Relação com os países desenvolvidos	Negativa	Esquerda
Relação com os países em desenvolvimento	Positiva	Esquerda
Relação com os países em desenvolvimento	Negativa	Direita
Relação com a América do Sul	Positiva	Esquerda
Relação com a América do Sul	Negativa	Direita
Preferência ao multilateralismo	Positiva	Esquerda
Preferência ao multilateralismo	Negativa	Direita
Integração sul-americana	Positiva	Esquerda
Integração sul-americana	Negativa	Direita

⁴⁵ Vale lembrar que, atualmente, o estágio de integração econômica do MERCOSUL é de união aduaneira imperfeita.

Militarização das fronteiras	Positiva	Direita
Militarização das fronteiras	Negativa	Esquerda
Participação no Sistema Internacional	Positiva	Direita
Participação no Sistema Internacional	Negativa	Esquerda
Mercosul como união aduaneira	Positiva	Esquerda
Mercosul como união aduaneira	Negativa	Direita
Mercosul social	Positiva	Esquerda
Mercosul social	Negativa	Direita

Fonte: Adaptado de MENDES; GRAÇA, 2020.

Com efeito, a partir do quadro, é possível notar que os partidos de esquerda são mais receptivos às ideias de integração regional, ao MERCOSUL como união aduaneira, e às relações sul-americanas de modo geral. Ainda assim, pelo estudo que fizemos das notas taquigráficas do ano de 1991, especialmente do Diário do Congresso Nacional de 21 de agosto de 1991, que discutiu o MERCOSUL – dentro outros assuntos -, não houve nenhum indicativo de que haveria maior dificuldade em se aprovar o acordo no Congresso.

Assim, é possível compreender que o componente ideológico, no que se refere à implementação do MERCOSUL, não foi o elemento principal para que o acordo fosse aprovado ou não. Ainda que os partidos de direita tivessem sido menos receptivos a ideias de integração regional⁴⁶, eles não formaram uma coalizão que representasse forte oposição ao MERCOSUL.

No quadro 27, sintetizamos os pontos de convergência e de divergência sobre a criação do MERCOSUL e ao longo de sua implementação, bem como dos atores envolvidos.

Quadro 27 – Convergências e Divergências em Torno do MERCOSUL

Atores	Pontos de Convergência	Pontos de Divergência
Diplomacia presidencial e	Favoráveis ao MERCOSUL	Aprofundamento do bloco:

⁴⁶ O fato de não defenderem em seus programas partidários, não quer dizer que se oponham ao processo de integração. O que se percebe é que há uma disposição menos ampla em fazer concessões nesse processo.

Itamaraty	como um todo, incluindo união aduaneira	supranacional (presidente) ou intergovernamental (Itamaraty)
Congresso como um bloco e setor agropecuário	Favoráveis de modo geral	Preferências tarifárias sobre o açúcar
Partidos de Direita e Partidos de Esquerda	Favoráveis de modo geral	Aprofundamento econômico: direita mais favorável ao livre-comércio apenas, sem união aduaneira
Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)	Embora sem uma posição homogênea, as principais centrais sindicais do cone sul foram favoráveis ao MERCOSUL	As centrais sindicais reivindicavam, sobretudo, maior participação nas decisões e discordavam, em níveis distintos, dos modelos econômicos adotados pelos governos de seus países, como foi o caso da Argentina de Alfonsín.

Fonte: Elaborado pelo autor.

É possível observar que os pontos de convergência são mais amplos e significativos que os de divergência em torno do MERCOSUL. Esses, embora importantes para um ou outro aspecto específico da integração, não significaram dificuldades à implementação ou ao desenvolvimento do MERCOSUL, apenas discordâncias naturais do jogo político e da democracia.

Assim, podemos constatar que, de fato, o MERCOSUL era consensual na sociedade brasileira à época de sua criação, com ajustes reivindicados por grupos específicos, como a discussão sobre o quanto se aprofundaria o bloco, no que se refere à supranacionalidade e à intergovernamentalidade.

Além disso, o quanto se aprofundaria a integração do ponto de vista estritamente econômico, no que diz respeito a avançar para uma união aduaneira como de fato aconteceu, também marcou as negociações em torno do acordo. Com efeito, não houve divergências

extremas que configuraram polarização em torno do acordo, o que facilitou sua aprovação pelo Legislativo.

6.4.3 Votação do Tratado de Assunção

A aproximação entre Brasília e Buenos Aires, nos governos de José Sarney (1985-1990) e de Raúl Alfonsín (1983-1989), somada ao interesse do Paraguai e do Uruguai em constituir uma área de livre-comércio no cone sul, resultou na criação do MERCOSUL, hoje união aduaneira, como visto. A assinatura para a criação do bloco data de 26 de março de 1991. Na sequência, o Tratado de Assunção foi analisado pelos Congressos de cada um dos países que viriam a ser Parte. No caso do Brasil, depois de passar pelas comissões específicas, foi aprovado pelo decreto legislativo nº 197 de 25 de setembro de 1991. Como analisamos no subitem 4.3.1 – sobre o processo de incorporação de tratados ao plano interno brasileiro -, o acordo constitutivo do MERCOSUL depois de negociado por Fernando Collor, analisado e aprovado pelo Congresso por meio do decreto supracitado, foi ratificado e promulgado pelo presidente da República por meio do decreto nº 350 de 21 de novembro de 1991. O quadro 28 apresenta essas fases.

Quadro 28 – Fases de Internalização do Tratado de Assunção de 1991

Ator	Fase
Executivo	Negociação e Assinatura do Tratado de Assunção (26 de março de 1991)
Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE)	Transformado no projeto de decreto legislativo 87/91
Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE)	Mesa diretora despacha para outras comissões
Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE)	Leitura em plenário do tratado/decreto legislativo 87/91
Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE)	Distribuído para o primeiro relator: deputado Ney Lopes

	(PFL-RN)
Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE)	Redistribuído para o deputado Sarney Filho (PFL-MA), que emite parecer favorável e encaminha à deputado Benedita da Silva (PT-RJ) que pediu vista
Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE)	Devolução da mensagem pelo deputado Benedita da Silva (PT-RJ) concordando com o relator
Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE)	Aprovação unânime do parecer favorável do relator
Comissão de Relações Exteriores da Câmara (CREDN)	Mesa diretora despacha para a Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
Comissão de Relações Exteriores da Câmara (CREDN)	Leitura e publicação da matéria em plenário
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Aprovação unânime do parecer do relator Messias Góis (PFL-SE) pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa
Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC)	Parecer favorável do relator deputado Fetter Júnior (PDS-RS) e aprovado por unanimidade
	Votação para tentar adiar a

Votação em plenário	deliberação sobre o Tratado de Assunção. O pedido não é aprovado. Votação segue e o MERCOSUL é aprovado pelo Legislativo
Mesa diretora da Câmara	Encaminha o texto para a mesa diretora do Senado
Mesa diretora do Senado	Promulgação do decreto legislativo
Congresso Nacional	Publicação do decreto legislativo nº 197 de 25 de setembro de 1991 no Diário Oficial da União (o documento segue abaixo)
Ratificação do Executivo	Confirma a assinatura no plano externo
Executivo	Promulga e publica no Diário Oficial da União por meio do decreto presidencial decreto nº 350 de 21 de novembro de 1991

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Portal da Câmara dos Deputados.

A discussão na sessão para votar o Tratado de Assunção foi realizada em turno único. Não houve importantes questões colocadas à mesa que inviabilizassem a aprovação do acordo. Houve, no entanto, um pedido de adiamento da votação para duas sessões adiante por parte dos deputados Hélio Bicudo (PT-SP) e Carlos Lupi (PDT-RJ), com base no art. 193 do regimento interno da Câmara dos Deputados⁴⁷. Antes desse pedido, Hélio Bicudo, na

⁴⁷ Seção V Do Adiamento da Votação

Art. 193. O adiamento da votação de qualquer proposição só pode ser solicitado antes de seu início, mediante requerimento assinado por Líder, pelo Autor ou Relator da matéria.

§ 1º O adiamento da votação só poderá ser concedido uma vez e por prazo previamente fixado, não superior a cinco sessões.

§ 2º Solicitado, simultaneamente, mais de um adiamento, a adoção de um requerimento prejudicará os demais.

qualidade de líder do PT, já havia pedido uma outra questão de ordem, durante a sessão, solicitando prévia publicação da atualização das aprovações do texto do tratado pelas comissões, o que foi recusado pelo relator, que alegou que cópias do documento já haviam sido distribuídas a todos os deputados.

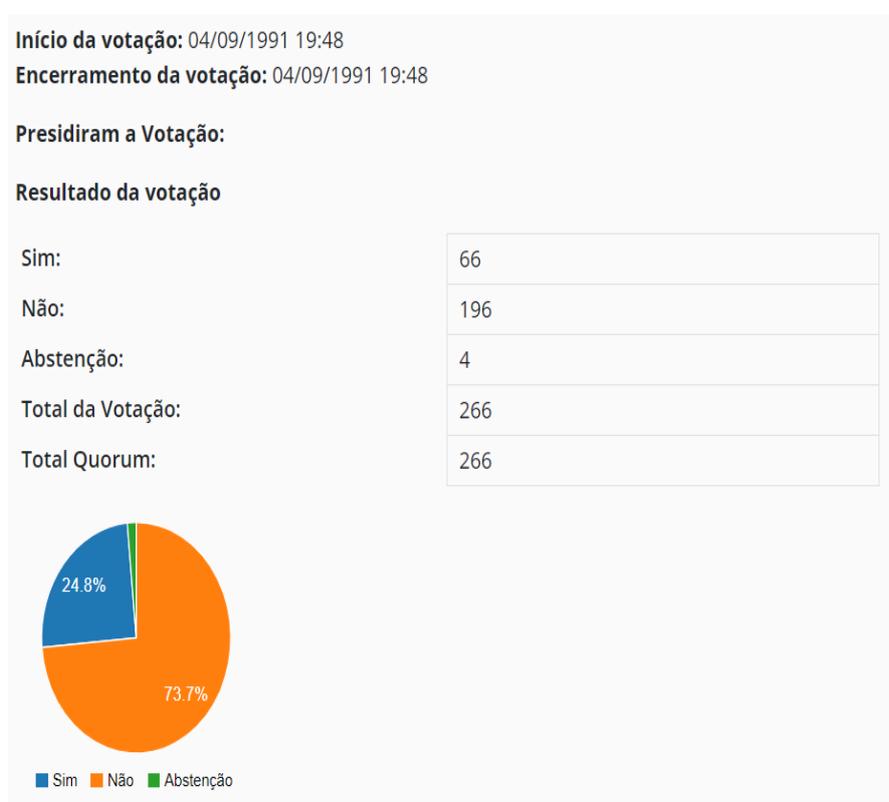
Uma outra questão de ordem, anterior aos pedidos de Hélio, ainda na mesma sessão, requeria votação dos pareceres das comissões, o que também foi negado pelo relator. Se isso acontecesse, a votação do Tratado de Assunção seria adiada. Havia ali, portanto, clara intenção do bloco composto pelos deputados José Fortunati (PT-RS), Pedro Tonelle (PT-PR), Luís Carlos Hauly (PMDB-PR), Hélio Bicudo (PT-SP), Carlos Lupi (PDT-RJ), Eduardo Jorge (PT-SP) e César Maia (PDT-RJ) de dificultar ou, pelo menos, de adiar a votação do Tratado de Assunção. Isso foi um reflexo, ainda que de pouco impacto no resultado final da decisão sobre o MERCOSUL, dos jogos da política interna.

Embora a votação do Tratado de Assunção tenha sido simbólica⁴⁸, o que impossibilita identificar como cada parlamentar votou, é possível ter uma ideia de eventual oposição ou tentativa de adiar sua aprovação nos votos identificados nesse pedido dos deputados Hélio Bicudo e Carlos Lupi para adiamento da deliberação sobre o Tratado, como forma de obter mais informações ou discutir ainda, de modo mais aprofundado, os meandros do Tratado. O pedido foi colocado em votação. Pelo ANEXO F, é possível visualizar como votou cada parlamentar para o adiamento, que, na verdade, acabou não passando. Além disso, a figura 19 também traz esses dados compilados em números contra, a favor e as abstenções em relação a adiar a votação do Tratado.

§ 3º Não admite adiamento de votação a proposição em regime de urgência, salvo se requerido por um décimo dos membros da Câmara, ou Líderes que representem este número, por prazo não excedente a duas sessões.

⁴⁸ O processo de votação na Câmara dos Deputados pode ser realizado pela modalidade ostensiva, adotando-se o processo simbólico, como foi o caso da deliberação sobre o MERCOSUL, ou nominal. Pode ainda ser secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas.

Figura 19 - Proposição: PDC 87/91 – Adiamento da Votação do Tratado de Assunção - Nominal Eletrônica



Fonte: Atividade Legislativa/Plenário/Câmara dos Deputados, 2020.

A partir dos dados da figura, é possível observar que quase um quarto dos parlamentares (66 parlamentares) votou para adiar a deliberação sobre aprovar ou não o MERCOSUL, enquanto mais de 70% foi contra o adiamento (196 parlamentares). Apenas quatro se abstiveram⁴⁹. Pela observação dos dados de votação do ANEXO F, PCB, PCdoB, PDT (grande maioria), PSB e PT foram a favor do adiamento da votação do Tratado de Assunção, ou seja, partidos de esquerda e de centro-esquerda, que, em princípio, faziam oposição ao governo.

O surpreendente, dentro dos 17 votos oriundos do PT, foi o único contra o adiamento da votação, proveniente do deputado Hélio Bicudo, líder do partido, e um dos propositores do adiamento. A incoerência não tem uma evidência concreta, mas há duas possibilidades: ou ele percebeu que seria voto vencido e quis invalidar seu próprio pedido, ou confundiu-se. O outro propositor, Carlos Lupi, do PDT, foi coerente e votou pelo adiamento. Uma possível

⁴⁹ Vale lembrar que o quórum para se aprovar tratados internacionais (à exceção dos que versam sobre direitos humanos) ou questões de ordem sobre essa temática é de maioria simples dos presentes.

explicação é que os partidos de esquerda e parte dos de centro-esquerda apresentavam alguma resistência ao neoliberalismo.

Contra procrastinar a decisão parlamentar sobre a criação do MERCOSUL votaram os seguintes partidos: PDC, PDS, PFL, PMDB (com algumas exceções como os deputados Nestor Duarte e Said Ferreira), PL (à exceção do deputado Getúlio Neiva), PP (à exceção de Nan Souza), PPR, PRS, PSC, PSD, PSDB (com algumas exceções como o deputado Antonio Carlos Mendes Thames, que, anos depois, contestaria a tarifa do açúcar no MERCOSUL), PTB (com algumas exceções como Joaquim Sucena e Mendes Botelho), PTR, e dois votos dos deputados Paulo Mourão e Ronaldo Caiado, sem partidos.

Essa votação para tentar adiar a implementação do MERCOSUL fornece três dados importantes. Primeiro, a convergência entre Executivo e Legislativo em torno da criação do bloco sul-americano, resultado, como afirmamos na nossa hipótese, do ânimo constitucional de 1988 em favor da integração regional e consequente delegação de poder ao Executivo, não sofreu influência da ausência, nessa votação, do partido governista, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

O partido de Collor tinha pequena representação no Congresso e pouco tónus de coalizão. Ainda que tivesse alguma força política, o presidencialismo de coalizão, como observamos, era praticamente inexistente no período. O PRN ter estado ausente nesta votação não fez diferença, já que o resultado foi benéfico para o governo, isto é, o Tratado de Assunção foi votado naquele mesmo dia, o adiamento não foi aprovado. O segundo ponto resultante da análise dessa votação é que a baixa afinidade entre governo e Congresso respingou na tentativa de dificultar a aprovação do MERCOSUL por meio do adiamento. Terceiro aspecto oriundo da votação é que, essa tentativa de dificultar a aprovação do MERCOSUL – pelo menos naquele momento -, embora significativa para se compreender o jogo político e estado das coisas na relação entre Executivo e Legislativo naquele governo, não é suficiente para se afirmar que houve rejeição, por parte do Congresso, do Tratado de Assunção; pelo contrário, havia sintonia entre Executivo e Legislativo em prol da criação de um bloco sul-americano, como resultado de fatores mais amplos, já mencionados na nossa hipótese, como o ânimo constitucional.

Nesse sentido, do ponto de vista da política interna daquele momento, de forma menos visível, a oposição parlamentar fez tramitar, já no primeiro ano do governo Collor, projeto de lei complementar que restringia os poderes do Executivo de legislar por medidas provisórias. Dessa forma, quando a luta contra a hiperinflação e as medidas iniciais de liberalização econômica estavam no topo da agenda governamental, as questões relativas à democratização

foram o ponto da discórdia. (SALLUM, 2016). Eram os primeiros anos de abertura política e econômica, em que tanto o Congresso quanto o Executivo estavam motivados a legislar, embora essa seja uma atividade atípica da administração e intrínseca ao Congresso. Houve, portanto, já no começo do governo Collor, uma certa disputa de espaço, no que se refere à produção normativa.

No que se refere às questões concernentes à dimensão social da democracia, as esquerdas tinham o apoio de grande parte dos partidos de centro (PMDB e PSDB). No tocante ao aspecto institucional, “era o centro parlamentar que tinha a liderança, contando com o apoio das esquerdas (PT, PCdoB, PSB, PDT etc.)” (SALLUM, 2016).

Nesse sentido, afirma Sallum (2016) que

Vale sublinhar que a atuação oposicionista no Congresso em 1990 teve pouca intensidade não apenas porque o presidente contou com grande legitimidade popular no início do seu governo, mas também porque os parlamentares estavam em fim de mandato, enfraquecidos, tendo que se submeter a eleições em outubro daquele ano. (...) Apesar disso, a esfera econômica ofereceu resistência crescente à política econômica governamental - a inflação retomou impulso em meio à brutal recessão. Frente a isso, o governo decidiu desencadear, mais uma vez, um choque monetário heterodoxo, o Plano Collor II, editado em 31 de janeiro de 1991. (SALLUM, 2016).

Tal cenário forçou Collor a barganhar com o Legislativo. A partir de negociações com segmentos do Congresso, o presidente conseguiu evitar que o movimento oposicionista restringisse legalmente seu poder de editar medidas provisórias. Ao reduzir drasticamente o número de MPs editadas, o governo eliminou o aspecto mais visível da proeminência do governo sobre o Legislativo. Seguiu, porém, governando sem o apoio de uma coalizão majoritária no Congresso, com base apenas em maiorias parlamentares *ad hoc*.

Como explica Sallum (2016), “isso foi possível em virtude dos extensos poderes legislativos que a Constituição de 1988 concedeu ao Executivo e ao atendimento ocasional de demandas de parlamentares que o seguiam.” Dessa forma, os partidos de centro (PMDB e PSDB) eram os que lideravam um certo combate ao Executivo nesse aspecto. Esse cenário de política interna é importante porque respinga na votação em plenário do MERCOSUL. Ainda que não tenham representado oposição concreta ao MERCOSUL, os partidos de centro-esquerda, como PT, PMDB e PDT, e alguns de direita, formaram um bloco que tentou, no mínimo, adiar a votação ou dificultar a aprovação do Tratado de Assunção naquela sessão.

Dessa forma, nossa pesquisa demonstra que, embora quase unânime a adesão ao projeto MERCOSUL, as discussões sobre o bloco até a sua aprovação pelo Congresso Nacional não passou sem algumas rugas ou turbulências de menor impacto. Sua caminhada

até aprovação não foi tão linear quanto, em princípio, mostra-se. Claro que, como resultado final, é possível afirmar consenso entre os atores.

A dimensão dos arranjos em política interna, no que se refere à situação e partidos de oposição, não se refletiu significativamente na postura do Congresso com relação ao MERCOSUL, embora tenha representado tentativa de adiamento da deliberação, como visto. A política externa regional seguiu muito mais ânimos comuns entre Executivo e Legislativo, como aponta nossa hipótese, do que jogos políticos praticados na arena doméstica sobre a política interna, muito embora esses tenham se refletido, sutilmente, como parte da oposição que, durante a votação do MERCOSUL, pediu seu adiamento, entre outras tentativas embasadas em questões de ordem para que a votação do acordo fosse prorrogada. Com efeito, a oposição marcou presença, sem, contudo, atuar sistematicamente como *veto player*.

7 CONCLUSÕES

O objetivo da tese foi analisar o comportamento legislativo na aprovação do *North American Free Trade Agreement (NAFTA)* e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a partir da hipótese de que a ratificação do primeiro enfrentou maiores dificuldades em decorrência do bipartidarismo e de aspectos ideológicos que caracterizam os partidos Democrata e Republicano, enquanto o segundo foi mais facilmente aprovado pelo Congresso brasileiro em vista do ânimo constitucional que vinha de 1988 e da decorrente delegação de poder presente no art. 4º da Constituição Federal.

Além disso, observou-se que o multipartidarismo brasileiro não representou dissensos significativos no interior do Congresso em relação à criação do MERCOSUL, o que seria possível diante do maior número de perspectivas políticas. Somado a isso, é preciso considerar que os Legislativos tendem a ser paroquiais e focados em demandas que tenham repercussão no eleitorado. Posicionamentos ideológicos têm relação direta com esses elementos que ajudam a entender o comportamento legislativo, sobretudo – mas não somente – no caso dos EUA em face do bipartidarismo no Congresso⁵⁰.

No caso brasileiro, além do ânimo constitucional, o impacto pouco direto do MERCOSUL nas eleições legislativas para compor o Congresso também pode ser considerado como variável no equacionamento da compreensão sobre o porquê de o bloco sul-americano não ter encontrado resistência no Legislativo quando de sua votação e aprovação em 25 de setembro de 1991.

Nesse sentido, outra variável analisada foi o presidencialismo de coalizão. O contexto de alianças fragilizadas entre o governo de Fernando Collor e os partidos no Congresso não repercutiu na política externa, no que diz respeito ao processo de integração regional. A falta de coesão entre governo e Congresso não configurou variável a favor nem contra a aprovação do MERCOSUL. Dessa forma, esse elemento quase neutro acabou se constituindo em mais um ponto a favor do bloco sul-americano. Assim, é corroborada a hipótese de que os parlamentares constituintes, que instituíram o parágrafo único do art. 4º na CF/88 sobre o Brasil buscar a integração latino-americana, conduziram, três anos mais tarde, às discussões sobre a criação do MERCOSUL, esse ânimo favorável à integração regional.

Além disso, o Parlamento ter delegado poder negociador ao presidente da República (NEVES 2006) também se deu de forma constitucional, por meio do art. 84, VIII, que trata

⁵⁰ Vale ressaltar que não existem apenas dois partidos políticos nos EUA, mas o Democrata e o Republicano são predominantes no Capitólio.

acerca da competência do presidente de “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. É importante salientar que o trecho final do dispositivo menciona que essa delegação de poder do Legislativo para o Executivo não é total, haja vista que os tratados ainda precisam da anuência do Congresso para serem incorporados ao plano doméstico brasileiro.

Com efeito, como resultado da análise desses dois objetos – a aprovação do MERCOSUL e do NAFTA pelos Congressos de Brasil e EUA –, busca-se, também, como conclusões aqui expostas, comparar alguns aspectos dos casos. Preliminarmente, é importante ressaltar que, com essa comparação, não se objetiva visualizar ou aproximar por semelhanças apenas; as diferenças também são elementos fundamentais para a comparação, inclusive enriquecendo a análise.

Tal comparação acontece por meio de variáveis, elementos políticos, e comportamentos legislativos semelhantes – e, portanto, não idênticos – como plataformas e ideologias partidárias, argumentos prós e contras a criação dos blocos, e momentos interno e internacional da política de Brasil e EUA. Assim, a comparação tem por base: 1) conclusões comparativas sobre o arranjo institucional em política externa dos dois países; e 2) conclusões comparativas sobre a atuação legislativa nos dois casos.

1) Conclusões comparativas sobre o arranjo institucional em política externa de Brasil e EUA:

A Constituição dos Estados Unidos (1787) confere maior presença ao Legislativo nos assuntos de política externa, diferentemente da brasileira, que, embora traga a previsão da presença indispensável do Congresso na incorporação de tratados internacionais, entrega grande parte do processo, como a negociação, assinatura e ratificação do acordo no plano externo, à competência do Executivo.

O que acontece no sistema político americano é que, nos casos de acordos comerciais, o Capitólio pode conferir ao Executivo um mandato negociador por meio do *Trade Promotion Authority (TPA)*, ainda conhecido como *fast-track*. Segundo Neves (2006), algo semelhante poderia ser imputado ao Legislativo brasileiro quando criou o parágrafo único do art. 4º da CF/88 indicando que a “República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” Nessa hipótese aventada por Neves (2006), está implícita a ideia de que, se foram os parlamentares que indicaram um caminho constitucional

em política externa para o Executivo brasileiro trilhar, são eles parte coautora do processo, tendo, por uma decisão autônoma, conferido ao Executivo, e não ao próprio Legislativo, essa competência. A hipótese de delegação de poder de que trata Neves (2006) está relacionada com nossa hipótese defendida nesta tese de que o ânimo constitucional em favor da integração regional beneficiou a aprovação do MERCOSUL pelo Congresso brasileiro. O quadro abaixo apresenta, comparativamente, os elementos e as características principais do arranjo institucional do Brasil e dos Estados Unidos em política externa.

Quadro 29 – Arranjos Institucionais em Política Externa de Brasil e Estados Unidos

	Competências Constitucionais	Principais Atores Institucionais	Variável de Difícil Mensuração	Processualísticas de Incorporação de Tratados ao Plano Doméstico
Brasil	Delimitação de competências mais precisas (arts 4º, 49º e 84º). Delegação de parte do poder do Legislativo ao Executivo no que se refere, principalmente, à negociação	Executivo: com destaque para o papel do presidente da República e do Itamaraty, embora haja a presença relevante de outros ministérios e órgãos da administração pública. E o Legislativo, com as bancadas agrupadas por ideologias e objetivos	Componentes da história política de cada país e características próprias de cada inserção internacional, que conferiram maior ou menor assertividade em política externa	À exceção dos acordos executivos e de cavalheiros, todos os tratados internacionais devem passar pelo Executivo (art. 84 da CF/88) e pelo Legislativo (49º da CF/88) para serem aprovados. E, salvo os tratados que versam sobre direitos humanos, todos têm a mesma processualística para serem

		comuns		internalizados
EUA	Competências mais amplas ao Legislativo, que, não obstante, delega parte do poder ao Executivo por meio do <i>fast-track</i> em casos específicos	Executivo: especialmente na figura do presidente da República assessorado pelo <i>USTR</i> e por secretários da administração pública. Legislativo: comitês e subcomitês e a influência do <i>lobby</i>	Componentes da história política de cada país e características próprias de cada inserção internacional, que conferiram maior ou menor assertividade em política externa	À exceção dos acordos executivos e de cavalheiros, há três tipos de tratados com processo de incorporação distintos: aqueles de natureza comercial via <i>fast-track</i> , que não podem sofrer emendas e que passam pela duas Casas; os acordos congressuais-executivos, que podem ser emendados e que passam tanto pela Câmara quanto pelo Senado; e os demais tratados, sobre temas gerais, que são passíveis de emendas e que só passam pelo Senado

Fonte: Elaborado pelo autor.

Há alguns pontos em comum nos dois casos, sobretudo no que se refere à presença relevante tanto do Executivo quanto do Legislativo no processo decisório em política externa, e também quando se observa parte da delegação de poder do Congresso para o Executivo nos dois casos, além das assessorias burocráticas especializadas. No entanto, a fronteira entre as competências de cada Poder é mais delimitada no texto constitucional brasileiro. No caso dos EUA, embora esteja claro o papel de cada ator, eles se misturam em certa medida, sobretudo pela prática política do mandato negociador via *fast-track*. Além disso, a prática institucionalizada do *lobby* nos EUA tem raízes políticas sólidas e é bastante recorrente, enquanto no Brasil há iniciativas normativas para sua regulamentação, o que não significa que não haja grupos de pressão na sociedade e na figura das bancadas no interior do Congresso.

Há semelhanças nos processos de incorporação de tratados internacionais ao plano doméstico. Nos Estados Unidos, no entanto, há uma distinção pautada no comércio. Acordos dessa natureza podem ser negociados via TPA e não podem sofrer emendas, o que confere maior segurança e rapidez ao Executivo durante as negociações.

No caso do Brasil, a distinção em relação ao processo de internalização de um tratado diz respeito a se o texto versa sobre tema geral ou se trata de direitos humanos. Instrumentos internacionais sobre tal temática têm um quórum para aprovação mais rígido, necessitando passar duas vezes, pelas duas Casas, e obterem três quartos de votos favoráveis para aprovação, como dispõe o §3º do art. 5º da CF/88. Além disso, esses tratados, quando aprovados, passam a ter *status* de equivalência à emenda constitucional, no ápice do ordenamento jurídico brasileiro, diferentemente dos tratados sobre quaisquer outros temas, que têm posição infraconstitucional, como é o caso do Tratado de Assunção. O legislador quis, com isso, conferir maior segurança jurídica aos tratados sobre direitos humanos, que não podem ser denunciados com a mesma facilidade que aqueles sobre temas gerais. Claro que deixar o Tratado de Assunção também seria bastante dificultoso, pois, dentre outros aspectos políticos, violaria o art. 4º da CF/88 sobre buscar a integração latino-americana.

2) *Conclusões comparativas sobre a atuação legislativa nos dois casos:*

Quando Bill Clinton assumiu a presidência dos EUA em 1993, um dos principais objetivos de seu governo era aprovar o NAFTA, que já vinha sendo negociado pelo seu antecessor George H. W. Bush. No interior do Capitólio, Clinton enfrentou maior resistência proveniente do próprio partido, o que tornou esta pesquisa ainda mais instigante. Por que o NAFTA foi aprovado com dificuldade no Congresso? O que justificaria tal resistência por

parte dos democratas? E quanto ao MERCOSUL, o que justificaria a ampla convergência entre Executivo e Legislativo na aprovação do Tratado de Assunção em 1991?

A partir da análise das plataformas dos partidos republicano e democrata de 1992, do levantamento dos grupos domésticos e de seus argumentos a favor e contra o acordo de livre-comércio, bem como do estudo da votação em plenário – documentos analisados neste trabalho –, é possível afirmar que o bipartidarismo no Congresso dos EUA e as divergências sobre aspectos do livre-comércio, de direitos trabalhistas e quanto à regulamentação ambiental resultaram em maior esforço do Executivo nas negociações com o Capitólio e na margem estreita de aprovação do acordo nas duas Casas.

Com efeito, o bipartidarismo tenderia a gerar maiores atritos, enquanto no multipartidarismo as possibilidades de alianças são maiores, embora também possa haver divergências. Além disso, um eventual apoio democrata ao NAFTA não aconteceu de forma consensual, pelo contrário: a margem de aprovação entre o partido do governo no Congresso foi muito menor que entre os republicanos. Já no Brasil, é importante ressaltar como resultado da pesquisa que, embora houvesse possibilidades de convergência entre Legislativo e Executivo por meio de alianças partidárias pelo presidencialismo de coalizão, isso não ocorreu no caso do MERCOSUL.

O consenso entre os dois Poderes aconteceu muito mais pela convergência de expectativas em relação à política externa para a região do que por meio de coalizões entre os partidos no Parlamento, especialmente quando se considera o partido do presidente Collor, PRN, que, como visto, tinha pouca representação no Congresso. Além disso, a relação entre o governo e o Legislativo vinha se deteriorando na política interna, o que reforça a hipótese de que o presidencialismo de coalizão não seria suficiente para compreender a facilidade com que o Tratado de Assunção foi aprovado pelo Congresso brasileiro. Os jogos, na arena legislativa, não se caracterizaram por grandes esforços do Executivo para angariar votos na Câmara e no Senado favoráveis ao MERCOSUL.

Como nossa hipótese inicial levantou, o presidencialismo de coalizão não foi decisivo para a aprovação do Tratado de Assunção pelo Congresso brasileiro em 1991, porque: 1) ele – o presidencialismo de coalizão – se apresentou bastante frágil e instável nesse período, praticamente inexistente; 2) essa fragilidade não justificaria de forma consistente o apoio do Congresso à iniciativa do MERCOSUL pelo Executivo apenas por esse fato, ou seja, pela coalizão entre partidos, deputados, senadores e o presidente; 3) além disso, outra aferição importante como resultado da pesquisa é que, pela lógica política, um presidencialismo de

coalizão fragilizado tenderia a favorecer a rejeição do acordo pelo Legislativo, o que também não aconteceu.

Com isso, o Tratado de Assunção foi amplamente discutido em plenário, passou pelas Comissões de Relações Exteriores e de Constituição, Justiça e de Cidadania, e também obteve o parecer da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, como visto. Assim, já havia uma clara ideia de que o texto seria aprovado no Congresso.

Tal consenso é mais um elemento que corrobora nossa hipótese de quase unanimidade do Congresso em torno de um projeto de integração regional por duas razões relacionadas entre si: primeiro, a criação pelos parlamentares de um dispositivo com força de princípio de política externa na Constituição Federal de 1988 que prevê que o Brasil buscará a integração latino-americana; segundo – e decorrente desse anseio constitucional – o ânimo da redemocratização sobre intensificar a inserção internacional brasileira em diferentes regimes e no âmbito regional também era comum entre Executivo e Legislativo naquele momento, o que ajuda a explicar a facilidade com que o Tratado de Assunção foi aprovado pelo decreto legislativo nº 197 de 25 de setembro de 1991.

Desse modo, é possível concluir que, no caso do MERCOSUL, a dimensão dos arranjos em política interna, no que se refere à situação e aos partidos de oposição, não se refletiu significativamente na postura do Congresso com relação ao bloco sul-americano. A política externa regional seguiu muito mais ânimos comuns entre Executivo e Legislativo, como aponta nossa hipótese, do que jogos políticos praticados na arena doméstica, além da delegação de poder de que trata Neves (2006).

No caso do NAFTA, a análise das plataformas dos partidos democrata e republicano do ano de 1992 demonstrou que a menção favorável ao livre-comércio apareceu nove vezes mais na plataforma republicana que na democrata. Por outro lado, a preocupação com direitos trabalhistas, que poderiam ser prejudicados, assim como com relação ao meio ambiente, que poderia ser deteriorado, esteve fortemente presente nas posições do partido democrata. Ambos aspectos basilares para os democratas, questionados em um mesmo caso – a eventual aprovação do NAFTA – geraram constrangimentos domésticos provenientes do Capitólio com os quais Clinton teve de lidar para favorecer a passagem do acordo trilateral de livre-comércio pelo Legislativo.

A solução encontrada pelo governo foi, então, negociar dois outros acordos paralelos ao acordo de livre-comércio da América do Norte, para, com isso, atenuar a resistência de seu partido, no interior do Capitólio, diante do NAFTA. Chegou-se, assim, ao Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Trabalhista (NAALC, na sigla em inglês) e ao Acordo Norte-

Americano sobre Cooperação Ambiental (NAAEC, na sigla em inglês), que entraram em vigor juntamente com o NAFTA, em 1º de janeiro de 1994, como visto.

No Capitólio, a liderança na Câmara em favor do NAFTA ficou a cargo dos deputados Bob Matsui, Bill Richardson, Bob Michel, Newt Gingrich, e Jim Kolbe, que eram próximos a Clinton. Já no Senado, essa articulação aconteceu sob a liderança de Bill Bradley. O principal argumento do Executivo, como visto no debate na CNN entre o vice-presidente Al Gore o empresário Ross Perot – esse que promoveu uma forte campanha anti-NAFTA -, era o de que uma área de livre-comércio entre Estados Unidos, Canadá e México favoreceria sobremaneira a geração de postos de trabalho nos EUA, além de mitigar as imigrações ilegais provenientes do México, visto que, segundo o governo americano, também seriam criados mais empregos no vizinho do sul com a implementação do NAFTA.

Os argumentos contra rebatiam esses aspectos, alegando que os EUA perderiam empregos, que seriam exportados para o México, onde a hora trabalhada era mal remunerada. Boa parte desses argumentos permearam os 26 anos de existência do NAFTA e culminaram na renegociação do acordo iniciada pelo governo de Donald Trump em 2017. A revisão do NAFTA era promessa de campanha de Trump e se sustentava em dois principais argumentos para afirmar que o acordo, segundo ele “era o pior da história dos EUA”: o déficit na balança comercial com os parceiros, especialmente com o México, e a perda de empregos para o vizinho do sul. Após sete rodadas de renegociação, os governos dos três países assinaram e ratificaram o *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA), que passou a virgorar em 1º de julho de 2020, com foco, dentre outros aspectos, em tentar equilibrar questões relacionadas a regras de origem, propriedade intelectual, e tempo de vigência do acordo, que pode expirar a cada 16 anos (cláusula *sunset*).

À época da negociação do NAFTA, tais argumentos contra o acordo, no interior do Congresso, eram provenientes tanto dos republicanos quanto e, especialmente, dos democratas - na figura, sobretudo, de David Bonior na Casa dos Representantes, e no Senado por meio da liderança de Donald Riegle, Carl Levin, e Fritz Hollings. Também se opuseram ao acordo, como visto, parte do empresariado sob a liderança de Ross Perot, grupos ambientalistas - parcela deles, posteriormente, tornou-se a favor do livre-comércio na região em face do acordo paralelo NAAEC-, e associações de cunho trabalhista como a AFL-CIO, que permaneciam do lado daqueles que eram contra o NAFTA.

Com efeito, outro aspecto importante observado sobre o posicionamento dos grupos -, em especial dos congressistas -, foi que a ideologia partidária e a constituição mais plural dos interesses da base de apoio dos democratas contribuíram com uma discussão mais

aprofundada do NAFTA, sobretudo em relação às questões trabalhista e ambiental mencionadas, o que levou Clinton a negociar os dois tratados paralelos, além dos pontos relativos à agricultura e das críticas quanto a possíveis perdas de postos de emprego para o México, o que resultou em menos convergência em torno da aprovação do acordo, diferentemente dos votos republicanos que, embora também tenham apresentado posicionamentos contra o NAFTA, mostraram-se mais receptivos ao acordo quando da aprovação, isso tanto na Câmara quanto no Senado, como foi analisado.

Mesmo com dois acordos paralelos ao NAFTA que ajudaram Clinton a angariar alguns votos a favor do acordo, a maioria dos democratas, tanto da Câmara quanto do Senado votou contra. Na Câmara, a margem entre os votos favoráveis e aqueles que foram contra é ainda maior se considerarmos a votação entre os democratas. Esse resultado evidenciou a forte disposição do partido democrata de se manter muito próximo daqueles valores sobre trabalho e meio ambiente enunciados na plataforma do partido (1992), mesmo sendo esses deputados e senadores correligionários de Clinton. Pouco se falava sobre livre-comércio naquela plataforma, termo recorrente no texto base do partido republicano, o que corrobora nossa hipótese sobre o fator ideológico como um dos elementos fundamentais que ajudam a explicar a dificuldade que Clinton teve de passar o NAFTA no Congresso.

O quadro 30 sintetiza facilidades e dificuldades na aprovação do MERCOSUL e do NAFTA pelos Congressos de Brasil e EUA.

Quadro 30 – Facilidades e Dificuldades na Aprovação do MERCOSUL e do NAFTA pelos Legislativos

	Facilidades	Dificuldades
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Coincidência das vontades do Executivo e do Legislativo em favor da criação do MERCOSUL; - Ânimo constitucional e momento político interno e externo pela abertura 	<ul style="list-style-type: none"> - Pontuais: centradas em aspectos de menor impacto no processo decisório como pedidos legislativos de questão de ordem na tentativa de adiar a votação do acordo.⁵¹ - Discussões sem grandes

⁵¹ Embora posterior à votação e à aprovação do MERCOSUL, o Congresso contestou a taxação argentina sobre o açúcar, como visto.

	<p>econômica e maior inserção do país nos debates da agenda internacional;</p> <p>- Ideologias partidárias não geraram antagonismos.</p>	<p>inflexões sobre aprofundar para união aduaneira ou manter apenas o livre-comércio, além de se cogitar, sem sucesso, uma eventual supranacionalidade para o bloco.</p>
EUA	<p>- Republicanos mais afeitos ao livre-comércio;</p> <p>- Reivindicações trabalhistas e ambientais democratas atendidas, em certa medida, pelo Executivo, nos acordos paralelos;</p> <p>- Parcela dos grupos domésticos (empresariais e ambientalistas) fez pressão no Congresso, favoráveis ao NAFTA, em prol da possível geração de empregos com sustentabilidade ambiental.</p>	<p>- Questões ideológicas sobre livre-comércio atreladas fortemente a outras questões-base do partido;</p> <p>- Questões ambientais e sobre direitos trabalhistas;</p> <p>- Parcela dos grupos domésticos (empresariais e ambientalistas) pressionando contra a implementação do acordo, com o argumento da perda de empregos e do dano ambiental.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, o NAFTA reforçou as diferenças de nuances da base ideológica presentes nas plataformas dos partidos Republicano e Democrata, embora houvesse semelhanças sobre o livre-comércio. No caso do Brasil, por sua vez, o multipartidarismo, com posições ideológicas sem uma distinção clara sobre o livre-comércio, que pudesse resultar em oposição ao processo de integração, em um contexto de abertura política brasileira ao exterior, reforçada pelo dispositivo constitucional sobre a integração latino-americana, favoreceram o ambiente político para a aprovação do MERCOSUL sem maiores dificuldades.

O que chamamos de ânimo constitucional que permeou o Legislativo e favoreceu a aprovação mais tranquila do MERCOSUL, quando comparada com a do NAFTA, esteve – e está – presente em três artigos da CF/88: 4º, 49º, 84º. O primeiro, em especial, como princípio norteador das relações internacionais do Brasil; o segundo qualificando o Congresso como ator indispensável na aprovação de tratados internacionais; e o terceiro sobre a competência do presidente da República de celebrar tratados e de consultar o Congresso para a internalização deles, essa última prerrogativa como delegação de poder do Legislativo para o Executivo.

Assim, enquanto a ideologia partidária acentuada pelo bipartidarismo americano dificultou a aprovação do NAFTA, o ânimo constitucional entre os parlamentares, somado à não contaminação da política externa pelo clima complicado das relações entre governo e Congresso na política interna, mais o momento da inserção internacional que o Brasil vivia, resultaram na convergência entre as vontades do Executivo e do Legislativo em torno da criação do MERCOSUL, o que favoreceu amplamente a aprovação pelo Congresso do Tratado de Assunção.

Com efeito, os comportamentos dos Congressos de Brasil e EUA na aprovação do MERCOSUL e do NAFTA, embora com resultados que se assemelham - porquanto ambos os acordos de integração regional foram aprovados –, guardam muito mais diferenças do que semelhanças do ponto de vista das motivações, incentivos e desincentivos ao longo dos processos políticos analisados.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Disponível em: < <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ACHENBACH, E. *Lawmakers and agricultural groups team up in support of NAFTA.* In: St. Louis Public Radio. Disponível em: <<https://secure-kwmu.umsl.edu/alleg/WebModule/Donate.aspx?P=FY18W&PAGETYPE=PLG&CHECK=6%2fhcAhg5akniQl%2byqVkJEd4HJipnY8PNT>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

ALEXANDRE, C. V. M. **O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005).** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, RJ, 2006.

ANASTASIA, F.; MENDONÇA, C.; ALMEIDA, H. **Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000200008>. Acesso em: 26 set. 2019.

ARAGÃO, J. C. M. **Parlamentos comparados: visão contemporânea Estados Unidos da América, Espanha, França e Brasil.** Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2017;001119245>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

BEETHAM, D. *Parliament and democracy in the twenty-first century.* Disponível em: <http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BERG-SCHLOSSER, D. *Mixed methods in comparative politics. Principles and applications.* Springer, 2012.

BLECKER, R. A.; MORENO-BRID, J. C., SALATI. **Trumping the NAFTA renegotiation: an alternative policy framework for Mexican-United States cooperation and economic convergence.** In *Economic Commission for Latin America and the Caribbean.* Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42579/1/S1701227_en.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

BRAGA, M. do S. S. **O comportamento dos partidos políticos em impeachment presidencial: comparando os casos Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff.** Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327736587_O_comportamento_dos_partidos_politicos_em_impeachment_presidencial_comparando_os_casos_Fernando_Collor_de_Mello_e_Dilma_Rousseff_Le_comportement_des_partis_politiques_dans_la_destitution_presidentiell>. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Câmara dos deputados.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1996/resolucao-1-21-novembro-1996-535772-publicacaooriginal-25223-pl.html>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. **Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas (FIPA).** Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?13&codcol=1636>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

_____. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.** Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?14&codcol=54>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. **Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. **Congresso Nacional.** Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

_____, J. **Congresso tem maior renovação desde 1990.** Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/eleicoes_2018/2018/10/945621-congresso-tem-maior-renovacao-desde-1990.html>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. **Ministério das Relações Exteriores.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. **Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms>> Acesso em: 12 maio 2016.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **Regimento Interno do Senado.** Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **Senado Federal.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

BRESSAN, R. N. **A integração sul-americana e a superação da pobreza:** uma abordagem pela percepção das elites. Tese (Doutorado em Integração da América Latina). Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.

BRICEÑO, R. J. *La integración regional en América Latina y el Caribe.* Mérida: Codepre, 2011.

BOLLE, M. J. **NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the Worker Rights and**

Fast-Track Debate (Oct 2021). Disponível em: <<https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/77502>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

Brookings Institution Press. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/press/>>. Acesso em 02 abr 2018.

BUSINESS INSIDER. Disponível em:<<https://www.businessinsider.com/3-maps-show-why-nafta-is-important-2017-11>>. Acesso em 28 maio 2019.

CAMPOS, M. M.; BORSANI, H.; AZEVEDO, N. L. **Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político.** Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2016.52.1.12>. Acesso em: 04 maio 2019.

CASARÕES, G. S. P. **As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). São Paulo, 2011.

_____; _____. **“O tempo é o senhor da razão?”** a política externa do governo Collor, vinte anos depois. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2014.

CATTANEO, C. *'Shooting themselves in the foot': How NAFTA's collapse could disrupt U.S.-Canada energy trade.* *Financial Post.* Disponível em: <<https://business.financialpost.com/commodities/energy/shooting-themselves-in-the-foot-how-naftas-collapse-could-disrupt-u-s-canada-energy-trade>>. Acesso em: 12 jun 2018.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CESAR, S. E. M.; MAIA, C. C. **A diplomacia congressional: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política externa.** Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1001/R163-25.pdf?sequence=4>> . Acesso em: 22 mar. 2017.

CONTRERA, F. **Política externa americana no pós-guerra fria: como se posicionam democratas e republicanos?** Tese (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos-SP, 2017.

CINTRA, R. **O processo de tomada de decisões em política externa: a importância dos lobbies.** Cadernos CEDEC nº 72. Maio de 2005.

CLAUSSEN, K. *Guest Post: RIP NAALC: North American Agreement on Labor Cooperation.* Posted by Simon Lester on December 04, 2018. Disponível em: <<https://ielp.worldtradelaw.net/2018/12/guest-post-rip-naalc-north-american-agreement-on-labor-cooperation.html>>. Acesso em 18 abr 2019.

Comitê de Direitos Humanos e Política Externa. Estudo sobre propostas de emenda à Constituição sobre a temática da política externa. Disponível em: <<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa>>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56435.htm>. Acesso em: 29 out. 2017.

COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.

CUMMINGS, C. **Leaving NAFTA could be 'devastating,'** Gov. Kim Reynolds says. Disponível em: < <http://khqa.com/news/local/leaving-nafta-could-be-devastating-gov-kim-reynolds-says>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

DENNIS, C; BISHIN, B; NICOLAOU, P. *Constituent diversity and congress: the case of NAFTA*. Disponível em: <<https://web.csulb.edu/~cdennis/PaperJSE00.pdf>>. Acesso em 04 mar. 2020.

DESTLER, I. M. *American Trade Politics*. Institute for International Economics. 4th ed. Washington, DC, 2005.

DINIZ, S. **O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092012000300010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso: 12 maio 2017.

_____. **Atos internacionais e atuação do Legislativo.** Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/160>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

_____; RIBEIRO, C. **Acordos internacionais e controle democrático no Brasil.** In: DINIZ, S. (Org.). *Política externa e o poder legislativo no Brasil pós-redemocratização*, São Carlos: EdUFSCAR, 2014.

DO CARMO, G. F. **Os soldados de terno?** Ruptura, crise e reestruturação da diplomacia brasileira (1964-1969). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). São Paulo, 2018.

DRUMMOND, M. C. B. O. **Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal (2010).** A democracia desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Tese (Doutorado em História). Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, 2005.

DUNCAN, P. *Perot goes his own ox in debate*. CQ Weekly Report, November 13, 3105, 1993.

ECONINTERSECT. Disponível em: <<http://econintersect.com/pages/opinion/opinion.php?post=201907152356>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

ESPINEL, V. A. *The Softwear Alliance. Letter to Robert Lighthizer*. Disponível em: <<http://www.bsa.org/~media/Files/Policy/Trade/05222017LettertoAmbLighthizerreNAFTA.pdf>>. Acesso em: 14 jun 2018.

ESPOSITO, A. Reuters. *Heineken optimistic on NAFTA revamp, opens new Mexico brewery*. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-heineken-nl-mexico/heineken-optimistic-on-nafta-revamp-opens-new-mexico-brewery-idUSKCN1GC06U>>. Acesso em: 14 maio 2018.

FAYAD, A. K.; PLAGLIARINI, A. C. **A tramitação dos tratados internacionais no congresso nacional**. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima3/anima3-Anelize-Klotz-Fayad.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2019.

FEREJOHN J., PASQUINO, P. **A teoria da escolha racional na ciência política: Conceitos de racionalidade em teoria política**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4328.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019.

FERGUSSON, I. F. *Trade Promotion Authority (TPA) – Every CRS report*. Disponível em: <<https://www.everycrsreport.com/reports/R43491.html>>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____, I. F. *Trade promotion authority (TPA) and the role of congress in trade policy*. Congressional Research Service, 2015. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33743.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

_____; VILLARREAL, M. A. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/R42965.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

GOUVEIA, T. A. **As três versões do neo-institucionalismo**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45265/as-tres-versoes-do-neoinstitucionalismo>>. Acesso em 27 ago. 2019.

HALL P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

HEITSHUEN, V. *Committee types and roles*. Disponível em: <<https://www.senate.gov/CRSpubs/312b4df4-9797-41bf-b623-a8087cc91d74.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. **A Política Externa do Brasil em dois tempos**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 38, no. 1, 1995.

HOOK, S. W. *US foreign policy: the paradoxo of world power*. Washington: Congressional Quartely Press, 2005.

HOUSTON, C. *Control of the U.S. Senate and control of the U.S. House of Representatives*. Disponível em: <<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=28885585>>. Acesso em 12 ago. 2019.

HURRELL, A. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial**. Contexto Internacional, vol. 17, nº 1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, janeiro-junho 1995.

IKENSON, D.; LESTER, S.; IKENSON D. *Renegotiating NAFTA in the era of Trump: keeping the trade liberalization in and the protectionism out*. Disponível em: <<https://www.cato.org/publications/archives/studies/working-paper>>. Acesso em: 10 abr 2019.

International Centre for Trade and Sustainable Development. **Estados Unidos sugerem criação de “cláusula de caducidade” para NAFTA**. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/estados-unidos-sugerem-cria%C3%A7%C3%A3o-de-%E2%80%9Ccl%C3%A1usula-de-caducidade%E2%80%9D-para-nafta>>. Acesso em: 14 jun 2018.

International Monetary Fund. **NAFTA to USMCA: what is gained?** Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/NAFTA-to-USMCA-What-is-Gained-46680>>. Acesso em: 10 abr 2019.

KIRBY, J. *The USMCA trade deal passes the House in a rare bipartisan vote*. Disponível em: <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/12/19/21013178/usmca-trade-deal-passeshouse-vote-approve-bipartisan-nafta-trump>>. Acesso em 20 dez. 2019.

LAFER, C. Prefácio. In: DALLARI, P. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

LESTER, S.; MANAK, I. *A framework for rethinking NAFTA for the 21st century: policies, institutions, and regionalism*. Disponível em: <<https://repository.graduateinstitute.ch/record/295734/files/CTEI-2017-10-Lester-Manak.pdf>>. Acesso em: 10 abr 2019.

LIMA, T.; MENDONÇA, F. A. P.; VIGEVANI, T. **Instituições e política comercial dos Estados Unidos**: política internacional, demandas domésticas e design institucional. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182017000100045&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 14 maio 2018.

_____; M. R. S. de. *Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña*. América Latina internacional. vol.1, n.2 out/inv 1994.

_____; SANTOS, F. *Brazilian Congress and foreign trade policy*. In: Meeting of the Latin American Studies Association, 1998, Chicago. Disponível em: <http://168.96.200.17/as/libros/lasa98/soares_santos.pdl>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____, _____. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior**. Lua Nova - Revista de Cultura e Política, n. 52, 2001.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____, _____. **O novo Institucionalismo e os estudos legislativos:** a literatura norte-americana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB*, 1994.

LINDSAY, J. M. *Congress and Foreign Policy. Why the Hill Matters. Political Science Quarterly*, vol, 107, n° 4, Inverno de 1992.

_____. *Congress and the Politics of US Foreign Policy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.*

LUMEN. *The President: upholding, implementing, and enforcing the law.* Disponível em: <<https://courses.lumenlearning.com/american-government/chapter/the-design-and-evolution-of-the-presidency/>>. Acesso em: 15 out. 2019.

MADISON, C. *Follow the leader. National Journal*, 12 January, 1991.

MARCH, J.; OLSEN, J. *Rediscovering institution: the organizational basis of politics.* Nova York, Free Press, 1989.

MARIANO, K. L. P. **A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do subgrupo de trabalho-10 no Mercosul.** Campinas: UNICAMP, 2001. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

_____. **Mercosul e NAFTA.** Cadernos CEDEC, n° 33, São Paulo, 1994.

_____, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul.** Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106294>>. Acesso em: 12 maio 2020.

MARTIN, L. *Democratic commitments: legislatures and international cooperation. Princeton, Princeton University, 2000.*

MATTOS, A. R. **EUA e NAFTA: impasses e atores domésticos na renegociação do acordo.** Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), 2018.

_____. **O Brasil e a Arbitragem Internacional – Análise dos Principais Casos.** Iniciação Científica (Graduação em Relações Internacionais), apoio: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2012.

_____. **Poder Legislativo e Política Externa Brasileira: Para Além da Ratificação dos Acordos Internacionais.** Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo, 2017.

_____. **USMCA: o novo NAFTA.** Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), 2019.

MAYER, F. *Interpreting NAFTA: the science and art of political analysis*. New York: Columbia University Press, 1998.

MAZZUOLI, V. O. **O Poder Legislativo e os tratados internacionais: o *treaty-making power* na Constituição brasileira de 1988**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000200005>. Acesso em: 17 abr. 2019.

MELLO, F. de C. **Política externa brasileira e os blocos internacionais**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100005>. Acesso em: 21 jun. 2018.

MILNER, H. V. *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

MENDES, P. E. **A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise**. Disponível em: <<https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/colecoes/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-decisao-em-politica-externa-propostas-para-um-modelo-de-analise/A%20decisao%20em%20politica%20externa%20WP%20CEPESE.pdf>>. Acesso em 11 maio 2019.

_____, G.; GRAÇA, L. F. G. **A diferenciação ideológica na política externa partidária eleitoral: PSDB, PT e MDB (1994-2018)**. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000100083&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt>. Acesso em: 22 nov. 2020.

MENDONÇA, F. A. P. **A face multilateral do unilateralismo: a reciprocidade na história da política comercial dos Estados Unidos**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2013.

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/>>. Acesso em: 29 set. 2019.

MURPHY, C. 2018 *Election Wrap Up*. Disponível em: <<https://www.voterveice.net/mobile/NLN/BlogPosts/1046>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

MULLER, G. **Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092009000100008>. Acesso em: 18 out. 2019.

NEVES, J. A. de C. **O Congresso Nacional e a política externa brasileira**. In: ALTEMANI H.; LESSA A. C. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2, São Paulo: Saraiva, 2006.

_____, _____. **O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000100004>. Acesso em: 28 mar. 2020.

North American Free Trade Agreement. Disponível em: <<https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

NUNES, F. **Como é a votação para escolha do Congresso nos EUA**. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/06/17/Como-%C3%A9-a-vota%C3%A7%C3%A3o-para-a-escolha-do-Congresso-nos-EUA>>. Acesso em: 19 out. 2019.

OLIVEIRA, J. A. **Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação**. Working Papers Caeni, nº3, São Paulo, 2003.

_____, J. A. **Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1995-2009**. Working Papers Caeni, maio. 2013.

_____, M. F. **Atores políticos e parlamento brasileiro no mercosul**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/view/10/10>> Acesso em: 11 dez 2010.

_____, R. V. de. **A abertura do estado constitucional brasileiro ao direito internacional**. São Paulo: USP, 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado), Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

_____, N; RODRIGUES, L. **Como funciona o sistema eleitoral brasileiro?** Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/como-funciona-o-sistema-eleitoral-brasileiro>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ONUKEI, J. **O Brasil e a construção do Mercosul**. In: ALTEMANI H.; LESSA A. C. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

ORDEN, D. *Agricultural Interest Group Bargaining over the North American Free Trade Agreement*. Disponível em: <<https://www.nber.org/system/files/chapters/c8723/c8723.pdf>>. Acesso em: 30 set 2020.

PATRIOTA, A. A. Introdução. In: **Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores; Fundação Alexandre de Gusmão, p. 5-6, 2012.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

Permanent Comittess of Congress. Disponível em: <<http://slideplayer.com/slide/16828880/>>. Acesso em: 28 out. 2019.

PILATTI, A. **A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas**. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Pilatti_n29.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

PIVA, O. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, 2010.

POSADAS, A. *Nafta's Approval: a Story of Congress at Work "From International Relations to National Accountability"*. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/51089195.pdf>>. Acesso em: 29 de ago. 2020.

PUTNAM, R. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games*. *International Organization*, v. 42, n.3, p. 427-460, summer 1988.

REZEK, J. F. **Direito internacional público: curso elementar**. 13. ed. rev. aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Congresso Nacional e tratados: o regime constitucional de 1988**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/179/ril_v45_n179_p343.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

REZENDE, L. P. **Reflexões sobre uma agenda comum de pesquisa à teoria da escolha racional e à cultura política**. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/criticassociedade>>. Acesso em: 24 set. 2019.

RIBEIRO, C. O. **Em novos tempos, as mesmas práticas: formulação e execução da política externa brasileira**. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/1529>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

RUEL, T. S. **Lobby, Grupos de Pressão e Grupos de Interesse**. Disponível em: <http://craes.org.br/2018/arquivos/artigos/LOBBY_28.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SALLUM, B. Jr. **Crise política e impeachment**. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183>. Acesso em: 17 ago. 2020.

SANTANA, C. R. **Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/267411446_POLITICA_EXTERNA_EM_PERSPECTIVA_UM_BALANCO_SOBRE_A_DIPLOMACIA_DOS_PREIDENTES_COLLOR_ITAMAR_CARDOSO_E_LULA>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SANTOS, L. A. **Regulamentação das atividades de Lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Estudos Comparados das Américas) – Universidade de Brasília – Instituto de Ciências Sociais. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SARAIVA, J. S. (Org). **História das Relações Internacionais do Brasil Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. Ed 2ª revisada e atualizada. Saraiva, 2008. São Paulo.

SCHEFFEER, F. **Teoria da escolha racional: a evidenciação do homo economicus?** Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2013v10n1p28>>. Acesso em: 22 out 2019.

SHOCH, J. **Party competition and U.S. trade policy in a globalizing era.** Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=tOse262foFAC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em 12 set 2020.

SLOBODA, P. **Denúncia de tratado não deve depender de aprovação parlamentar.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53436/denuncia-de-tratado-nao-deve-depender-de-aprovacao-parlamentar>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

SPOHR, A. P.; SILVA, A. L. R. da. **A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil.** Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200010>. Acesso em: 18 maio 2019.

STATHIS, S. W. **Landmark debates in Congress: from the declaration of Independence to the war in Iraq.** Disponível em: <<https://www.amazon.com/Landmark-Debates-Congress-Declaration-Independence/dp/0872899764>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

THOMAZ, L. F. **A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos EUA (2002-2011).** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2012.

Tratado de Assunção. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Acesso em 12 maio 2018.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada.** São Paulo: Edusp, 1998.

TURNER, I. **O Congresso norte-americano e a formulação de Política Externa.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2006.

UNITED STATES. **House of Representatives.** Disponível em: <<http://www.house.gov/>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Senate.** Disponível em: <<http://www.senate.gov/index.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 08 abr. 2017.

ZANLORENSSI, G.; ALMEIDA, R. **Quanto tempo os presidentes do Brasil passaram viajando.** Jornal Nexos. Disponível em: <

<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2018/01/31/Quanto-tempo-os-presidentes-do-Brasil-passaram-viajando>>. Acesso em: 23 out. 2019.

FONTES PRIMÁRIAS

BRASIL. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>>. Acesso em 17 set. 2019.

_____. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. **Projeto de Lei nº 454, de 2003**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=59059FE22569CE8D189F5221E07D1250.node1?codteor=146069&filename=Tramitacao-PL+454/2003>. Acesso em: 06 maio 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. **Decreto legislativo nº 197 de 25 de setembro de 1991**. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=26/09/1991>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. **Diário do Congresso Nacional** – Câmara dos Deputados, 21 de agosto de 1991. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09NOV1991.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2019.

_____. **49ª Legislatura 1991-1995**: repertório biográfico. Câmara dos Deputados, Brasília, 1991. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/23079>>. Acesso em 19 ago. 2020.

_____. **Votação do Tratado de Assunção**. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=04/09/1991&numSessao=115>>. Acesso em: 22 out 2020.

Congressional Research Service. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/>>. Acesso em: 21 maio 2018.

Constitution of the United States of America. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 28 abr. 2018.

DEMOCRATIC PARTY. *Democratic Party Platform of 1992*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29610>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

GORE, A.; PEROT, R. *Ross Perot battles Al Gore in 1993 NAFTA debate*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0fi8OOAKuGQ>>. Acesso em: 29 out. 2020.

POOLE, K. et. al. *Roll call data*. Disponível em: <<http://voteview.com>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

REPUBLICAN PARTY. *Republican Party Platform of 1992*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25847>> Acesso em: 19 nov. 2020.

UNITED STATES. *U.S. Census Bureau*. Disponível em: <<http://www.census.gov/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. *U.S. Department of Commerce*. Disponível em: < <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. **H.R. 3450 (103rd)**: North American Free Trade Agreement Implementation Act at House of Representatives. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/votes/103-1993/h575>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

_____. **H.R. 3450 (103rd)**: North American Free Trade Agreement Implementation Act at Senate. Disponível em: < <https://www.govtrack.us/congress/votes/103-1993/s395>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

_____. *Trade policy agenda and 2016 annual report of the president of the United States on trade agreements program (2017)*. Disponível em: <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>>. Acesso em: 17 abr 2018.

ANEXO A – Tabela 1 - NAFTA Discussion and Approval Steps in Congress

Date	Chamber	All Actions
11/04/1993	House	Introduced in House
11/04/1993	House	Sponsor introductory remarks on measure
11/04/1993	House	Referred jointly to the House Committee on Ways and Means for a period ending not later than Nov. 15, 1993
11/04/1993	House	Referred jointly to the House Committee on Agriculture for a period ending not later than Nov. 15, 1993
11/04/1993	House	Referred jointly to the House Committee on Banking, Finance and Urban Affairs for a period ending not later than Nov. 15, 1993
11/04/1993	House	Committee on Energy
11/04/1993	House	Committee Foreign Affairs
11/04/1993	House	Committee on Government Operations
11/04/1993	House	House Committee on Judiciary
11/04/1993	House	Committee on Public Works and Transportation
11/04/1993	House	Hearing Held on Issue by Subcommittee on Trade Prior to Introduction
11/04/1993	House	Hearing Held on Issue Prior to Introduction and Referral
11/08/1993	House	Subcommittee on Legislation and National Security.

		Action By: Committee on Government Operations
11/09/1993	House	Committee Consideration and Mark-up Session Held. Action By: Committee on Energy and Commerce
11/09/1993	House	Committee Consideration and Mark-up Session Held. Action By: Committee on Ways and Means
11/09/1993	House	Ordered to be Reported by Voice Vote. Action By: Committee on Energy and Commerce
11/09/1993	House	Ordered to be Reported by the Yeas and Nays: 25 – 12. Action By: Committee on Ways and Means
11/10/1993	House	Committee Consideration and Mark-up Session Held. Action By: Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs
11/10/1993	House	Ordered to be Reported Adversely by Voice Vote
11/15/1993	House	Reported by the Committee on Ways and Means. H. Rept. 103-361, Part I
11/15/1993	House	Reported adversely by the Committee on Banking, Finance + Urban Affrs. H. Rept. 103-361, Part I
		Reported by the Committee

11/15/1993	House	on Energy and Commerce. H. Rept. 103-361, Part III
11/15/1993	House	Committee on Agriculture discharged
11/15/1993	House	Committee on Foreign Affairs discharged
11/15/1993	House	Committee on Government Operations discharged
11/15/1993	House	Committee on Judiciary discharged.
11/15/1993	House	Committee on Public Works and Transportation discharged
11/15/1993	House	Placed on the Union Calendar, Calendar No. 200
11/16/1993-7:38 pm	House	Rules Committee Resolution H. Res. 311 Reported to House. Rule provides for consideration of H.R. 3450 with 8 hours of general debate. Previous question shall be considered as ordered without intervening motions. The bill shall be considered in the Committee of the Whole. The eight hours of debate shall be controlled as follows: Rostenkowski, two hours in support of the bill; Gephardt, two hours in opposition; Michel, two hours in support; Solomon, two hours in

		opposition. Bill is closed to amendments. No amendment to the bill is in order
1/17/1993-11:09 am	House	Rule H. Res. 311 passed House
11/17/1993-11:10am	House	Considered under the provisions of rule H. Res. 311. (consideration: CR H9875-10048)
11/17/1993-11:10am	House	Rule provides for consideration of H.R. 3450 with 8 hours of general debate. Previous question shall be considered as ordered without intervening motions. The bill shall be considered in the Committee of the Whole. The eight hours of debate shall be controlled as follows: Rostenkowski, two hours in support of the bill; Gephardt, two hours in opposition; Michel, two hours in support; Solomon, two hours in opposition. Bill is closed to amendments
11/17/1993-11:11am	House	House resolved itself into the Committee of the Whole House on the state of the Union pursuant to H. Res. 311 and Rule XXIII The Speaker designated the

11/17/1993-11:11am	House	Honorable David E. Price as the beginning Chairman of the Committee. The following Members were also designated to serve as Chairman: Ms. DeLauro, Mr. Mfume, and Mr. de la Garza
11/17/1993-11:11am	House	<p>GENERAL DEBATE – Pursuant to the provisions of H. Res. 311, the Committee of the Whole proceeded with eight hours of general debate on the measure. Since no amendments are in order under the rule, at the conclusion of general debate, the Committee shall rise and report the bill back to the House. Subsequently, the House will move immediately to a vote on final passage without intervening motion</p>
11/17/1993-8:44pm	House	GENERAL DEBATE – The Committee of the Whole continued with one remaining hour of debate
11/17/1993-10:18pm	House	The House rose from the Committee of the Whole House on the state of the Union to report H.R. 3450
11/17/1993-10:18pm	House	The previous question was ordered pursuant to the rule.

11/17/1993-10:35pm	House	On passage Passed by recorded vote: 234 – 200 (Roll no. 575)
11/17/1993-10:36pm	House	Motion to reconsider laid on the table Agreed to without objection
11/18/1993	Senate	Received in the Senate. Read twice. Placed on Senate Legislative Calendar under General Orders. Calendar No. 310
11/19/1993	Senate	Measure laid before Senate. (consideration: CR S16351-16405, S16409-16413)
11/19/1993	Senate	Amendment SP 1221 proposed by Senator Stevens
11/19/1993	Senate	S.Amdt.1221 Proposed by Senator Stevens. To strike Subtitle D, implementation of NAFTA supplemental agreements, from the North American Free Trade Agreement Implementation Act
11/19/1993	Senate	S.Amdt.1221 Ruled out of order by the chair
11/19/1993	Senate	SP 1221 ruled out of order by the chair
11/19/1993	Senate	S.Amdt.1221 Senator Stevens appealed the ruling of the chair
	Senate	S.Amdt.1221 Ruling of the Chair sustained by Yea-Nay

11/19/1993		Vote. 73-26. Record Vote No: 389
11/19/1993	Senate	Senator Stevens appealed the ruling of the chair
11/19/1993	Senate	Ruling of the Chair sustained by Yea-Nay Vote. 73-26. Record Vote No: 389
11/20/1993	Senate	Considered by Senate. (consideration: CR S16602- 16622, S16701-16705, S16709, S16712-16713)
11/20/1993	Senate	Passed Senate in lieu of S. 1627 without amendment by Yea-Nay Vote. 61-38. Record Vote No: 395
11/21/1993	Senate	Message on Senate action sent to the House
12/07/1993	House	Presented to President
12/08/1993		Signed by President
12/08/1993		Became Public Law No: 103- 182

Fonte: Elaborada pelo autor com base em congress.gov, 2020.

ANEXO B – Discurso do Deputado Democrata David Edward Bonior, de 17 de novembro de 1993

Mr. Chairman, tonight, this House of Representatives will have a chance to earn its name.

We alone were founded to be the voice of the people.

Never in my memory have I seen so many forces arrayed against those of us who oppose the agreement.

Pundits have derided us.

Editorial boards have railed against us.

The Fortune 500 has opened its corporate coffers to campaign against us.

The Government of Mexico has spent \$30 million to lobby us.

All because we have dared to stand up and say this NAFTA is a bad deal.

It will cost jobs.

It will drive down our standard of living.

It will lock in place a Mexican system that exploits its own people and denies them the most basic political and economic rights.

Mr. Chairman, we are not alone tonight.

The working people who stand who stand against this treaty don't have degrees from Harvard.

They don't study economic models.

And most of them have never heard of Adam Smith.

But they know when the deck is stacked against them.

They know it is not fair to ask American workers to compete against Mexican workers who earn \$1 an hour.

That is not fair trade. That is not free trade.

We stand here tonight with the people who can't cut deals when they are a few dollars short.

To them, NAFTA isn't some economic theory.

It's real life.

When jobs are lost, these are the people who have to sell their homes, pull their kids out of school, and look for new work.

Those of us who take this concerns seriously have been called fearmongers, afraid to take risks, with no vision of the future.

That is an insult to the working families of this country.

These are the people who show their faith in this country every day.

They take risks every day that people who make their fortunes in the stock market would never understand.

They know we live in a global economy.

They know we need new markets.

They know we need free trade with Mexico.

But they also know that the work of America is still done by people who pack a lunch, punch a clock, and pour their heart and soul into every pay check.

And we cannot afford to leave them behind.

Tonight, we are their voices. And we must stand with them.

We stand tonight with auto workers in the Midwest, who can compete with any worker in the world, but ask: How can we compete if we don't have jobs?

We stand with the aerospace workers in California, who have seen jobs leave for Tijuana, and demand to know: why will we pay higher taxes to send our jobs to Mexico?

We stand with the workers in the maquiladoras, who hoped that when American companies moved to Mexico, they would have the opportunity to lift their families out of poverty, but instead find themselves mired in a river of toxins and when they try to raise their voices in protest, their own Government silences them.

We are their voices tonight.

We are not alone.

For standing with us in this Chamber tonight are all the Americans who came before us, who had the courage to fight against the odds and against the powers that be for a better future and a better life.

The men and women who struggled in sweatshops for a dime a day, who one day found the strength to stand up and say enough.

The farmers who faced drought and depression and foreclosure, who could have thrown it all away but found the courage to say never.

The farmworkers who saw children struggling twelve hours a day to work our harvests of plenty, who had the courage to stand up and say no more.

The men and women who crossed the bridge at Selma, who stood firm in the face of dogs, and hoses, and night-sticks. And when they were told that this was not the time to fight for justice responded we shall not be moved.

Those are the people who stand with us tonight.

Their voices echo throughout this Chamber.

We must not turn our backs on all they fought for.

We must not turn our backs on all that was earned through the toil and the tears and the courage of our parents and grandparents.

We must move forward.

This vote is about more than money and markets.

It is about basic values.

It is about who we are.

And what we stand for as a people.

It's about the dignity of work.

It's about respect for human rights.

It's about democracy.

Mr. Chairman, if we don't stand up for working people in this country, who is going to?

If we don't insist that Mexico lets its people earn a decent wage, who will?

If we don't stand up for democracy and human rights in our trade agreements, then what does this country stand for?

We didn't fight the cold war just so we could exploit new markets.

We did it for something larger than ourselves.

We did it to advance the cause of freedom.

And that's what this vote is all about.

We have come too far and sacrificed too much in this country to turn the clock back now.

This NAFTA is not the best we can do.

We can do better.

I urge my colleagues;

Vote for the Future.

Vote for our Jobs.

Vote for human rights and democracy.

Say no this NAFTA.

(BONIOR, 1993 apud STATHIS, 2009, p. 458-459).

ANEXO C – Quadro 1 – Votes on NAFTA by Each Representative

Vote	District	Party	Representative
Alabama			
Aye	AL 1 st	R	Callahan, L.
No	AL 2 nd	R	Everett, Terry
No	AL 3 rd	D	Browder, John
No	AL 4 th	D	Bevill, Tom
No	AL 5 th	D	Cramer, Bud
Aye	AL 6 th	R	Bachus, Spencer
No	AL 7 th	D	Hilliard, Earl
Alaska			
No	AK	R	Young, Don

Vote	District	Party	Representative
Arizona			
Aye	AZ 1 st	D	Coppersmith, Samuel
Aye	AZ 2 nd	D	Pastor, Ed
Aye	AZ 3 rd	R	Stump, Robert
Aye	AZ 4 th	R	Kyl, Jon
Aye	AZ 5 th	R	Kolbe, Jim
Aye	AZ 6 th	D	English, Karan
Arkansas			
Aye	AR 1 st	D	Lincoln, Blanche
Aye	AR 2 nd	D	Thornton, Ray
Aye	AR 3 rd	R	Hutchinson, Tim
Aye	AR 4 th	R	Dickey, Jay
California			
No	CA 1 st	D	Hamburg, Daniel
Aye	CA 2 nd	R	Herger, Wally
Aye	CA 3 rd	D	Fazio, Victor
No	CA 4 th	R	Doolittle, John
Aye	CA 5 th	D	Matsui, Robert
No	CA 6 th	D	Woolsey, Lynn
No	CA 7 th	D	Miller, George
Aye	CA 8 th	D	Pelosi, Nancy
No	CA 9 th	D	Dellums, Ronald
Aye	CA 10 th	R	Baker, William
No	CA 11 th	R	Pombo, Richard
No	CA 12 th	D	Lantos, Tom
No	CA 13 th	D	Stark, Pete
Aye	CA 14 th	D	Eshoo, Anna
Aye	CA 15 th	D	Mineta, Norman

Vote	District	Party	Representative
No	CA 16 th	D	Edwards, Don
Aye	CA 17 th	D	Farr, Sam
No	CA 18 th	D	Condit, Gary
Aye	CA 19 th	D	Lehman, Richard
Aye	CA 20 th	D	Dooley, Cal
Aye	CA 21 st	R	Thomas, Bill
Aye	CA 22 nd	R	Huffington, Michael
No	CA 23 rd	R	Galleghy, Elton
Aye	CA 24 th	D	Beilenson, Anthony
Aye	CA 25 th	R	McKeon, Buck
Aye	CA 26 th	D	Berman, Howard
Aye	CA 27 th	R	Moorhead, Carlos
Aye	CA 28 th	R	Dreier, David
No	CA 29 th	D	Waxman, Henry
Aye	CA 30 th	D	Becerra, Xavier
No	CA 31 st	D	Martínez, Matthew
No	CA 32 nd	D	Dixon, Julian
Aye	CA 33 rd	D	Roybal-Allard, Lucille
Aye	CA 34 th	D	Torres, Esteban
No	CA 35 th	D	Waters, Maxine
No	CA 36 th	D	Harman, Jane
No	CA 37 th	D	Tucker, Walter
Aye	CA 38 th	R	Horn, Stephen
No	CA 39 th	R	Royce, Ed
Aye	CA 40 th	R	Lewis, Jerry
Aye	CA 41 st	R	Kim, Jay
Aye	CA 42 nd	D	Brown, George
Aye	CA 43 rd	R	Calvert, Ken
Aye	CA 44 th	R	McCandless, Alfred
Aye	CA 45 th	R	Rohrabacher, Dana

Vote	District	Party	Representative
Aye	CA 46 th	R	Dornan, Robert
Aye	CA 47 th	R	Cox, Christopher
Aye	CA 48 th	R	Packard, Ron
No	CA 49 th	D	Schenk, Lynn
No	CA 50 th	D	Filner, Bob
Aye	CA 51 st	R	Cunningham, Duke
No	CA 52 nd	R	Hunter, Duncan
Colorado			
Aye	CO 1 st	D	Schroeder, Patricia
Aye	CO 2 nd	D	Skaggs, David
Aye	CO 3 rd	R	McInnis, Scott
Aye	CO 4 th	R	Allard, Wayne
Aye	CO 5 th	R	Hefley, Joel
Aye	CO 6 th	R	Schaefer, Dan
Connecticut			
No	CT 1 st	D	Kennelly, Barbara
No	CT 2 nd	D	Gejdenson, Sam
No	CT 3 rd	D	DeLauro, Rosa
Aye	CT 4 th	R	Shays, Christopher
Aye	CT 5 th	R	Franks, Gary
Aye	CT 6 th	R	Johnson, Nancy
Delaware			
Aye	DE	R	Castle, Michael
Florida			
Aye	FL 1 st	D	Hutto, Earl
No	FL 2 nd	D	Peterson, Pete
No	FL 3 rd	D	Brown, Corrine
Aye	FL 4 th	R	Fowler, Tillie

Vote	District	Party	Representative
No	FL 5 th	D	Thurman, Karen
No	FL 6 th	R	Stearns, Cliff
No	FL 7 th	R	Mica, John
Aye	FL 8 th	R	McCollum, Bill
No	FL 9 th	R	Bilirakis, Michael
Aye	FL 10 th	R	Young, W. Bill
Aye	FL 11 th	D	Gibbons, Sam
No	FL 12 th	R	Canady, Charles
Aye	FL 13 th	R	Miller, Dan
Aye	FL 14 th	R	Goss, Porter
Aye	FL 15 th	D	Bacchus, James
Aye	FL 16 th	R	Lewis, Thomas
Aye	FL 17 th	D	Meek, Carrie
No	FL 18 th	R	Ros-Lehtinen, Ileana
Aye	FL 19 th	D	Johnston, Harry
No	FL 20 th	D	Deutsch, Peter
No	FL 21 st	R	Diaz-Balart, Lincoln
Aye	FL 22 nd	R	Shaw, Clay
Aye	FL 23 rd	D	Hastings, Alcee
Georgia			
No	GA 1 st	R	Kingston, Jack
No	GA 2 nd	D	Bishop, Sanford
No	GA 3 rd	R	Collins, Mac
Aye	GA 4 th	R	Linder, John
No	GA 5 th	D	Lewis, John
Aye	GA 6 th	R	Gingrich, Newton
Aye	GA 7 th	D	Darden, Buddy
Aye	GA 8 th	D	Rowland, James
Aye	GA 9 th	D	Deal, Nathan

Vote	District	Party	Representative
Aye	GA 10 th	D	Johnson, Don
No	GA 11 th	D	McKinney, Cynthia
Hawaii			
No	HI 1 st	D	Abercrombie, Neil
No	HI 2 nd	D	Mink, Patsy
Idaho			
No	ID 1 st	D	LaRocco, Larry
No	ID 2 nd	R	Crapo, Michael
Illinois			
No	IL 1 st	D	Rush, Bobby
Aye	IL 2 nd	D	Reynolds, Mel
No	IL 3 rd	D	Lipinski, William
No	IL 4 th	D	Gutiérrez, Luis
Aye	IL 5 th	D	Rostenkowski, Daniel
Aye	IL 6 th	R	Hyde, Henry
No	IL 7 th	D	Collins, Cardiss
Aye	IL 8 th	R	Crane, Phil
No	IL 9 th	D	Yates, Sidney
Aye	IL 10 th	R	Porter, John
No	IL 11 th	D	Sangmeister, George
No	IL 12 th	D	Costello, Jerry
Aye	IL 13 th	R	Fawell, Harris
Aye	IL 14 th	R	Hastert, Denny
Aye	IL 15 th	R	Ewing, Thomas
Aye	IL 16 th	R	Manzullo, Donald
No	IL 17 th	D	Evans, Lane
Aye	IL 18 th	R	Michel, Robert
No	IL 19 th	D	Poshard, Glenn

Vote	District	Party	Representative
Aye	IL 20 th	D	Durbin, Richard
Indiana			
No	IN 1 st	D	Visclosky, Peter
No	IN 2 nd	D	Sharp, Philip
No	IN 3 rd	D	Roemer, Timothy
No	IN 4 th	D	Long Thompson, Jill
Aye	IN 5 th	R	Buyer, Steve
No	IN 6 th	R	Burton, Dan
No	IN 7 th	R	Myers, John
Vote	District	Party	Representative
No	IN 8 th	D	McCloskey, Francis
Aye	IN 9 th	D	Hamilton, Lee
No	IN 10 th	D	Jacobs, Andrew
Iowa			
Aye	IA 1 st	R	Leach, Jim
Aye	IA 2 nd	R	Nussle, Jim
Aye	IA 3 rd	R	Lightfoot, James
Aye	IA 4 th	D	Smith, Neal
Aye	IA 5 th	R	Grandy, Frederick
Kansas			
Aye	KS 1 st	R	Roberts, Pat
No	KS 2 nd	D	Slattery, James
Aye	KS 3 rd	R	Meyers, Jan
Aye	KS 4 th	D	Glickman, Daniel
Kentucky			
No	KY 1 st	D	Barlow, Thomas
No	KY 2 nd	D	Natcher, William
Aye	KY 3 rd	D	Mazzoli, Romano

Vote	District	Party	Representative
No	KY 4 th	R	Bunning, Jim
No	KY 5 th	R	Rogers, Hal
Aye	KY 6 th	D	Baesler, Henry
Louisiana			
Aye	LA 1 st	R	Livingston, Robert
Aye	LA 2 nd	D	Jefferson, William
No	LA 3 rd	D	Tauzin, Billy
No	LA 4 th	D	Fields, Cleo
Aye	LA 5 th	R	McCrery, Jim
Aye	LA 6 th	R	Baker, Richard
Aye	LA 7 th	D	Hayes, James
Maine			
No	ME 1 st	D	Andrews, Thomas
No	ME 2 nd	R	Snowe, Olympia
Maryland			
Aye	MD 1 st	R	Gilchrest, Wayne
No	MD 2 nd	R	Bentley, Helen
Aye	MD 3 rd	D	Cardin, Benjamin
No	MD 4 th	D	Wynn, Albert
Aye	MD 5 th	D	Hoyer, Steny
No	MD 6 th	R	Bartlett, Roscoe
No	MD 7 th	D	Mfume, Kweisi
Aye	MD 8 th	R	Morella, Constance
Massachusetts			
No	MA 1 st	D	Olver, John
No	MA 2 nd	D	Neal, Richard
No	MA 3 rd	R	Blute, Peter
No	MA 4 th	D	Frank, Barney

Vote	District	Party	Representative
Aye	MA 5 th	D	Meehan, Marty
Aye	MA 6 th	R	Torkildsen, Peter
Aye	MA 7 th	D	Markey, Ed
Aye	MA 8 th	D	Kennedy, Joseph
No	MA 9 th	D	Moakley, John
Aye	MA 10 th	D	Studds, Gerry
Michigan			
No	MI 1 st	D	Stupak, Bart
Aye	MI 2 nd	R	Hoekstra, Pete
Aye	MI 4 th	R	Camp, Dave
No	MI 5 th	D	Barcia, James
Aye	MI 6 th	R	Upton, Fred
Aye	MI 7 th	R	Smith, Nick
No	MI 8 th	D	Carr, Bob
No	MI 9 th	D	Kildee, Dale
No	MI 10 th	D	Bonior, David
Aye	MI 11 th	R	Knollenberg, Joe
No	MI 12 th	D	Levin, Sander
No	MI 13 th	D	Ford, William
No	MI 14 th	D	Conyers, John
No	MI 15 th	D	Collins, Barbara-Rose
No	MI 16 th	D	Dingell, John
Minnesota			
Aye	MN 1 st	D	Penny, Timothy
No	MN 2 nd	D	Minge, David
Aye	MN 3 rd	R	Ramstad, Jim
No	MN 4 th	D	Vento, Bruce
No	MN 5 th	D	Sabo, Martin
Aye	MN 6 th	R	Grams, Rod

Vote	District	Party	Representative
No	MN 7 th	D	Peterson, Collin
No	MN 8 th	D	Oberstar, James
Mississippi			
Aye	MS 1 st	D	Whitten, Jamie
No	MS 2 nd	D	Thompson, Bennie
Aye	MS 3 rd	D	Montgomery, Sonny
Aye	MS 4 th	D	Parker, Mike
No	MS 5 th	D	Taylor, Gene
Missouri			
No	MO 1 st	D	Clay, Bill
No	MO 2 nd	R	Talent, Jim
No	MO 3 rd	D	Gephardt, Dick
Aye	MO 4 th	D	Skelton, Ike
No	MO 5 th	D	Wheat, Alan
No	MO 6 th	D	Danner, Pat
Aye	MO 7 th	R	Hancock, Mel
Aye	MO 8 th	R	Emerson, Bill
No	MO 9 th	D	Volkmer, Harold
Montana			
No	MT 1 st	D	Williams, John
Nebraska			
Aye	NE 1 st	R	Bereuter, Doug
Aye	NE 2 nd	D	Hoagland, Peter
Aye	NE 3 rd	R	Barrett, Bill
Nevada			
No	NV 1 st	D	Bilbray, James
No	NV 2 nd	R	Vucanovich, Barbara

Vote	District	Party	Representative
New Hampshire			
Aye	NH 1 st	R	Zeliff, William
No	NH 2 nd	D	Swett, Richard
New Jersey			
No	NJ 1 st	D	Andrews, Rob
No	NJ 2 nd	D	Hughes, William
No	NJ 3 rd	R	Saxton, Jim
No	NJ 4 th	R	Smith, Chris
Aye	NJ 5 th	R	Roukema, Marge
No	NJ 6 th	D	Pallone, Frank
Aye	NJ 7 th	R	Franks, Bob
No	NJ 8 th	D	Klein, Herbert
No	NJ 9 th	D	Torricelli, Robert
No	NJ 10 th	D	Payne, Donald
Aye	NJ 11 th	R	Gallo, Dean
Aye	NJ 12 th	R	Zimmer, Richard
No	NJ 13 th	D	Menendez, Bob
New Mexico			
Aye	NM 1 st	R	Schiff, Steven
Aye	NM 2 nd	R	Skeen, Joseph
Aye	NM 3 rd	D	Richardson, William
New York			
No	NY 1 st	D	Hochbrueckner, George
Aye	NY 2 nd	R	Lazio, Rick
Aye	NY 3 rd	R	King, Pete
Aye	NY 4 th	R	Levy, David
No	NY 5 th	D	Ackerman, Gary
Aye	NY 6 th	D	Flake, Floyd

Vote	District	Party	Representative
No	NY 7 th	D	Manton, Thomas
No	NY 8 th	D	Nadler, Jerrold
No	NY 9 th	D	Schumer, Chuck
No	NY 10 th	D	Towns, Ed
No	NY 11 th	D	Owens, Major
No	NY 12 th	D	Velázquez, Nydia
Aye	NY 13 th	R	Molinari, Susan
No	NY 14 th	D	Maloney, Carolyn
No	NY 15 th	D	Rangel, Charles
No	NY 16 th	D	Serrano, José
No	NY 17 th	D	Engel, Eliot
Aye	NY 18 th	D	Lowey, Nita
Aye	NY 19 th	R	Fish, Hamilton
No	NY 20 th	R	Gilman, Benjamin
No	NY 21 st	D	McNulty, Michael
No	NY 22 nd	R	Solomon, Gerald
Aye	NY 23 rd	R	Boehlert, Sherry
No	NY 24 th	R	McHugh, John
No	NY 25 th	R	Walsh, Jim
No	NY 26 th	D	Hinchey, Maurice
Aye	NY 27 th	R	Paxon, William
No	NY 28 th	D	Slaughter, Louise
No	NY 29 th	D	LaFalce, John
No	NY 30 th	R	Quinn, Jack
Aye	NY 31 st	R	Houghton, Amo
North Carolina			
No	NC 1 st	D	Clayton, Eva
Aye	NC 2 nd	D	Valentine, Tim
No	NC 3 rd	D	Lancaster, Martin

Vote	District	Party	Representative
Aye	NC 4 th	D	Price, David
Aye	NC 5 th	D	Neal, Stephen
Aye	NC 6 th	R	Coble, Howard
Vote	District	Party	Representative
Aye	NC 7 th	D	Rose, Charles
Aye	NC 8 th	D	Hefner, Bill
Aye	NC 9 th	R	McMillan, John
Aye	NC 10 th	R	Ballenger, Cass
No	NC 11 th	R	Taylor, Charles
No	NC 12 th	D	Watt, Mel
North Dakota			
No	ND	D	Pomeroy, Earl
Ohio			
Aye	OH 1 st	D	Mann, David
Aye	OH 2 nd	R	Portman, Rob
No	OH 3 rd	D	Hall, Tony
Aye	OH 4 th	R	Oxley, Michael
Aye	OH 5 th	R	Gillmor, Paul
No	OH 6 th	D	Strickland, Ted
Aye	OH 7 th	R	Hobson, Dave
Aye	OH 8 th	R	Boehner, John
No	OH 9 th	D	Kaptur, Marcy
No	OH 10 th	R	Hoke, Martin
No	OH 11 th	D	Stokes, Louis
Aye	OH 12 th	R	Kasich, John
No	OH 13 th	D	Brown, Sherrod
Aye	OH 14 th	D	Sawyer, Thomas
Aye	OH 15 th	R	Pryce, Deborah
No	OH 16 th	R	Regula, Ralph

Vote	District	Party	Representative
No	OH 17 th	D	Traficant, James
No	OH 18 th	D	Applegate, Douglas
No	OH 19 th	D	Fingerhut, Eric
Oklahoma			
No	OK 1 st	R	Inhofe, Jim
Aye	OK 2 nd	D	Synar, Michael
Aye	OK 3 rd	D	Brewster, William
Aye	OK 4 th	D	McCurdy, David
Aye	OK 5 th	R	Istook, Ernest
Aye	OK 6 th	D	English, Glenn
Oregon			
No	OR 1 st	D	Furse, Elizabeth
Aye	OR 2 nd	R	Smith, Robert
Aye	OR 3 rd	D	Wyden, Ron
No	OR 4 th	D	DeFazio, Peter
Aye	OR 5 th	D	Kopetski, Michael
Pennsylvania			
No	PA 1 st	D	Foglietta, Thomas
No	PA 2 nd	D	Blackwell, Lucien
No	PA 3 rd	D	Borski, Robert
No	PA 4 th	D	Klink, Ron
Aye	PA 5 th	R	Clinger, William
No	PA 6 th	D	Holden, Tim
No	PA 7 th	R	Weldon, Curt
Aye	PA 8 th	R	Greenwood, Jim
No	PA 9 th	R	Shuster, Bud
Aye	PA 10 th	R	McDade, Joseph
No	PA 11 th	D	Kanjorski, Paul

Vote	District	Party	Representative
No	PA 12 th	D	Murtha, John
No	PA 13 th	D	Margolies-Mezvinsky, Marjorie
No	PA 14 th	D	Coyne, William
No	PA 15 th	D	McHale, Paul
Aye	PA 16 th	R	Walker, Robert
Aye	PA 17 th	R	Gekas, George
No	PA 18 th	R	Santorum, Rick
Aye	PA 19 th	R	Goodling, William
No	PA 20 th	D	Murphy, Austin
Aye	PA 21 st	R	Ridge, Thomas
Rhode Island			
Aye	RI 1 st	R	Machtley, Ronald
No	RI 2 nd	D	Reed, John
South Carolina			
No	SC 1 st	R	Ravenel, Arthur
No	SC 2 nd	R	Spence, Floyd
No	SC 3 rd	D	Derrick, Butler
No	SC 4 th	R	Inglis, Bob
Aye	SC 5 th	D	Spratt, John
No	SC 6 th	D	Clyburn, Jim
South Dakota			
No	SD	D	Johnson, Tim
Tennessee			
Aye	TN 1 st	R	Quillen, James
Aye	TN 2 nd	R	Duncan, John
Aye	TN 3 rd	D	Lloyd, Marilyn
Aye	TN 4 th	D	Cooper, Jim
Aye	TN 5 th	D	Clement, Robert

Vote	District	Party	Representative
Aye	TN 6 th	D	Gordon, Bart
Aye	TN 7 th	R	Sundquist, Donald
Aye	TN 8 th	D	Tanner, John
Aye	TN 9 th	D	Ford, Harold
Texas			
Aye	TX 1 st	D	Chapman, Jim
No	TX 2 nd	D	Wilson, Charles
Aye	TX 3 rd	R	Johnson, Sam
No	TX 4 th	D	Hall, Ralph
Aye	TX 5 th	D	Bryant, John
Aye	TX 6 th	R	Barton, Joe
Aye	TX 7 th	R	Archer, Bill
Aye	TX 8 th	R	Fields, Jack
No	TX 9 th	D	Brooks, Jack
Aye	TX 10 th	D	Pickle, Jake
Aye	TX 11 th	D	Edwards, Chet
Aye	TX 12 th	D	Geren, Pete
Aye	TX 13 th	D	Sarpalius, William
Aye	TX 14 th	D	Laughlin, Gregory
Aye	TX 15 th	D	de la Garza, Kika
Aye	TX 16 th	D	Coleman, Ronald
Aye	TX 17 th	D	Stenholm, Charles
No	TX 18 th	D	Washington, Craig
Aye	TX 19 th	R	Combest, Larry
No	TX 20 th	D	González, Henry
Aye	TX 21 st	R	Smith, Lamar
Aye	TX 22 nd	R	DeLay, Tom
Aye	TX 23 rd	R	Bonilla, Henry
Aye	TX 24 th	D	Frost, Jonas

Vote	District	Party	Representative
Aye	TX 25 th	D	Andrews, Michael
Aye	TX 26 th	R	Armey, Richard
Aye	TX 27 th	D	Ortiz, Solomon
Aye	TX 28 th	D	Tejeda, Frank
No	TX 29 th	D	Green, Gene
Aye	TX 30 th	D	Johnson, Eddie
Utah			
Aye	UT 1 st	R	Hansen, James
Aye	UT 2 nd	D	Shepherd, Karen
No	UT 3 rd	D	Orton, William
Vermont			
No	VT	I	Sanders, Bernie
Virginia			
Aye	VA 1 st	R	Bateman, Herbert
Aye	VA 2 nd	D	Pickett, Owen
No	VA 3 rd	D	Scott, Bobby
No	VA 4 th	D	Sisisky, Norman
Aye	VA 5 th	D	Payne, Lewis
Aye	VA 6 th	R	Goodlatte, Bob
Aye	VA 7 th	R	Bliley, Tom
Aye	VA 8 th	D	Moran, Jim
No	VA 9 th	D	Boucher, Rick
Aye	VA 10 th	R	Wolf, Frank
No	VA 11 th	D	Byrne, Leslie
Washington			
Aye	WA 1 st	D	Cantwell, Maria
Aye	WA 2 nd	D	Swift, Allan
No	WA 3 rd	D	Unsoeld, Jolene

Vote	District	Party	Representative
Aye	WA 4 th	D	Inslee, Jay
Aye	WA 5 th	D	Foley, Thomas
Aye	WA 6 th	D	Dicks, Norm
Aye	WA 7 th	D	McDermott, Jim
Aye	WA 8 th	R	Dunn, Jennifer
Aye	WA 9 th	D	Kreidler, Mike
West Virginia			
No	WV 1 st	D	Mollohan, Alan
No	WV 2 nd	D	Wise, Robert
No	WV 3 rd	D	Rahall, Nick
Wisconsin			
No	WI 1 st	D	Barca, Peter
Aye	WI 2 nd	R	Klug, Scott
Aye	WI 3 rd	R	Gunderson, Steven
No	WI 4 th	D	Kleczka, Jerry
No	WI 5 th	D	Barrett, Thomas
Aye	WI 6 th	R	Petri, Tom
No	WI 7 th	D	Obey, Dave
Aye	WI 8 th	R	Roth, Toby
Aye	WI 9 th	R	Sensenbrenner, James
Wyoming			
Aye	WY	R	Thomas, Craig

Source: Govtrack, 2020.

ANEXO D – Quadro 2 – Votes on NAFTA by Each Senator

Vote	State	Party	Representative
Alabama			
Nay	AL	D	Heflin, Howell
Nay	AL	D	Shelby, Richard
Alaska			
Yea	AK	R	Murkowski, Frank
Nay	AK	R	Stevens, Ted
Arizona			
Yea	AZ	D	DeConcini, Dennis
Yea	AZ	R	McCain, John
Arkansas			
Yea	AR	D	Bumpers, Dale
Yea	AR	D	Pryor, David
California			
Nay	CA	D	Boxer, Barbara
Nay	CA	D	Feinstein, Dianne
Colorado			
Yea	CO	R	Brown, Hank
Nay	CO	D	Campbell, Ben
Connecticut			
Yea	CT	D	Dodd, Christopher
Yea	CT	D	Lieberman, Joseph
Delaware			
Yea	DE	D	Biden, Joseph
Yea	DE	R	Roth, William
Florida			
Yea	FL	D	Graham, Bob

Vote	State	Party	Representative
Yea	FL	R	Mack, Connie
Georgia			
Yea	GA	R	Coverdell, Paul
Yea	GA	D	Nunn, Samuel
Hawaii			
Nay	HI	D	Akaka, Daniel
Nay	HI	D	Inouye, Daniel
Idaho			
Nay	ID	R	Craig, Larry
Nay	ID	R	Kempthorne, Dirk
Illinois			
Yea	IL	D	Moseley Braun, Carol
Yea	IL	D	Simon, Paul
Indiana			
Yea	IN	R	Coats, Daniel
Yea	IN	R	Lugar, Richard
Iowa			
Yea	IA	R	Grassley, Chuck
Yea	IA	D	Harkin, Tom
Kansas			
Yea	KS	R	Dole, Robert
Yea	KS	R	Kassebaum, Nancy
Kentucky			
Nay	KY	D	Ford, Wendell
Vote	State	Party	Representative
Yea	KY	R	McConnell, Mitch

Vote	State	Party	Representative
Louisiana			
Yea	LA	D	Breaux, John
Yea	LA	D	Johnston, John
Maine			
Nay	ME	R	Cohen, William
Yea	ME	D	Mitchell, George
Maryland			
Nay	MD	D	Mikulski, Barbara
Nay	MD	D	Sarbanes, Paul
Massachusetts			
Yea	MA	D	Kennedy, Ted
Yea	MA	D	Kerry, John
Michigan			
Nay	MI	D	Levin, Carl
Nay	MI	D	Riegle, Donald
Minnesota			
Yea	MN	R	Durenberger, David
Nay	MN	D	Wellstone, Paul
Mississippi			
Yea	MS	R	Cochran, Thad
Yea	MS	R	Lott, Trent
Missouri			
Yea	MO	R	Bond, Kit
Yea	MO	R	Danforth, John
Montana			
Yea	MT	D	Baucus, Max

Vote	State	Party	Representative
Nay	MT	R	Burns, Conrad
Nebraska			
Nay	NE	D	Exon, James
Yea	NE	D	Kerrey, Robert
Nevada			
Nay	NV	D	Bryan, Richard
Nay	NV	D	Reid, Harry
New Hampshire			
Yea	NH	R	Gregg, Judd
Nay	NH	R	Smith, Bob
New Jersey			
Yea	NJ	D	Bradley, Bill
Nay	NJ	D	Lautenberg, Frank
New Mexico			
Yea	NM	D	Bingaman, Jeff
Yea	NM	R	Domenici, Pete
New York			
Nay	NY	R	D'Amato, Alfonse
Nay	NY	D	Moynihan, Daniel
North Carolina			
Nay	NC	R	Faircloth, Lauch
Nay	NC	R	Helms, Jesse
North Dakota			
Vote	State	Party	Representative
Nay	ND	D	Conrad, Kent
No Vote	ND	D	Dorgan, Byron

Vote	State	Party	Representative
Ohio			
Nay	OH	D	Glenn, John
Nay	OH	D	Metzenbaum, Howard
Oklahoma			
Yea	OK	D	Boren, David
Yea	OK	R	Nickles, Don
Oregon			
Yea	OR	R	Hatfield, Mark
Yea	OR	R	Packwood, Robert
Pennsylvania			
Yea	PA	R	Specter, Arlen
Nay	PA	D	Wofford, Harris
Rhode Island			
Yea	RI	R	Chafee, John
Yea	RI	D	Pell, Claiborne
South Carolina			
Nay	SC	D	Hollings, Fritz
Nay	SC	R	Thurmond, Strom
South Dakota			
Yea	SD	D	Daschle, Tom
Yea	SD	R	Pressler, Larry
Tennessee			
Yea	TN	D	Mathews, Harlan
Nay	TN	D	Sasser, James
Texas			
Yea	TX	R	Gramm, Phil

Vote	State	Party	Representative
Yea	TX	R	Hutchison, Kay
Utah			
Yea	UT	R	Bennett, Robert
Yea	UT	R	Hatch, Orrin
Vermont			
Yea	VT	R	Jeffords, Jim
Yea	VT	D	Leahy, Patrick
Virginia			
Yea	VA	D	Robb, Charles
Yea	VA	R	Warner, John
Washington			
Yea	WA	R	Gorton, Slade
Yea	WA	D	Murray, Patty
West Virginia			
Nay	WV	D	Byrd, Robert
Nay	WV	D	Rockefeller, Jay
Wisconsin			
Nay	WI	D	Feingold, Russell
Nay	WI	D	Kohl, Herb
Wyoming			
Yea	WY	R	Simpson, Alan
Yea	WY	R	Wallop, Malcolm

Source: Govtrack, 2020.

Projeto de Lei nº 448, de 2003

(Do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame e Sra. Kátia Abreu)

Suspende as preferências tarifárias no comércio interno do Mercosul para o açúcar e todos os produtos alimentícios que contenham 10% ou mais de açúcar em sua composição.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Enquanto forem mantidas barreiras tarifárias e não-tarifárias ao livre fluxo do comércio de açúcar entre os países do Mercosul, ferindo as disposições do Tratado de Assunção, o Brasil considerará este produto como extra-zona e não poderá conceder preferências tarifárias para os países do Mercosul.

Art. 2º Ficam também suspensas as preferências tarifárias, para os países do Mercosul, de produtos alimentícios que contenham 10% ou mais de açúcar em sua composição, independente de cumprirem o regime de origem no Mercosul.

Art. 3º Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

Em flagrante violação às normas estipuladas pelo Tratado de Assunção, o açúcar é o único produto que não está incorporado à área de livre comércio do Mercosul, persistindo tarifas de importação no comércio intrazona, quando o açúcar brasileiro é exportado para Argentina, Paraguai e Uruguai.

O Brasil não mantém qualquer barreira tarifária ou não tarifária para este produto no comércio com o Mercosul e encontra-se em desvantagem, pois vem concedendo preferência tarifária de 100%, ou tarifa zero de importação, sem receber qualquer benefício tarifário em contrapartida.

Ao contrário, para agravar esta situação, acaba o Congresso Nacional argentino de aprovar projeto de lei que prorroga o Decreto 797/92, de proteção ao açúcar argentino. A nova lei dificulta as importações do açúcar brasileiro pela Argentina, que deverá continuar pagando, além da alíquota de 18%, uma sobretaxa que varia em relação ao preço internacional do açúcar (direitos móveis).

A situação do Congresso argentino, evidentemente intempestiva e inoportuna, ao buscar beneficiar uma parcela da população em detrimento do processo já em curso, vai de encontro à necessidade de definição de um regime para a incorporação do setor açucareiro ao Mercosul, com vistas a lograr uma transição ordenada para o pleno livre comércio e à aplicação de uma tarifa externa comum, de acordo com os objetivos do Mercosul.

Quando da implementação da área de livre comércio no âmbito do Mercosul, a partir de 1º de janeiro de 1995, acordaram os Estados Partes em excluir, temporariamente, alguns produtos do espaço econômico integrado, entre eles, por pressão argentina, o açúcar. As trocas do açúcar deveriam, portanto, obedecer a um regime especial, a ser negociado pelos Estados Partes. Neste intuito, foi criado o Grupo Ad Hoc Setor Açucareiro do MERCOSUL, que vem se reunindo para buscar incorporar o setor açucareiro ao Mercosul, mas não se registram avanços neste tema.

Além disso, ao aprovar lei de proteção ao açúcar argentino, o Congresso do vizinho país criou não só um problema comercial com o Brasil, mas também pôs em risco acordos do Mercosul e os interesses do continente junto à ALCA, União Europeia e outros acordos comerciais em negociação. O exemplo da Argentina torna mais difícil convencer os países ricos a abrirem mão de suas sobretaxas à importação, quando nem no âmbito do Mercosul temos conseguido eliminar barreiras e integrar nossas economias.

Conforme vem sendo amplamente divulgado pela imprensa nacional, o bloqueio argentino à livre circulação do açúcar no Mercosul vem resultando em fortes prejuízos para os produtores brasileiros, cujo produto desfruta de vantagem competitiva no mercado internacional.

Assim sendo, e tendo em vista a não incorporação do açúcar ao Mercosul, visa o presente Projeto de Lei determinar a suspensão das preferências tarifárias, no comércio intra-Mercosul, para o açúcar e para todos os produtos alimentícios que contenham 10% ou mais de açúcar em sua composição. Esses produtos, após a aprovação desta lei serão considerados produtos extra zona, independentemente de cumprirem as normas de origem acordadas pelos Estados Partes.

Sala das Sessões, março de 2003

Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

Deputada Kátia Abreu

**ANEXO F – Quadro 3 – Como votou cada parlamentar sobre a Proposição: PDC 87/91
– Adiamento da Votação do Tratado de Assunção - Nominal Eletrônica**

Parlamentar	UF	Voto
PCB		
Augusto Carvalho	DF	Sim
Sérgio Arouca	RJ	Sim
Total PCB: 2		
PCdoB		
Renildo Calheiros	PE	Sim
Total PCdoB: 1		
PDC		
Francisco Silva	RJ	Não
Jair Bolsonaro	RJ	Não
Leomar Quintanilha	TO	Não
Paulo Mandarinó	GO	Não
Total PDC: 4		
PDS		
Adylson Motta	RS	Não
Ângela Amin	SC	Não
Celso Bernardi	RS	Não
Delfim Netto	SP	Não
Fetter Júnior	RS	Abstenção
Heitor Franco	SP	Não
Hugo Biehl	SC	Não
João Rodolfo	MA	Não
José Luiz Maia	PI	Não
Marcelo Luz	RR	Não
Prisco Viana	BA	Não
Roberto Campos	RJ	Não
Ruberval Pilotto	SC	Não
Telmo Kirst	RS	Não
Teresa Jucá	RR	Não

Parlamentar	UF	Voto
Vasco Furlan	SC	Abstenção
Total PDS: 16		
PDT		
Amaury Muller	RS	Sim
Benedito de Figueiredo	SE	Não
Beraldo Boaventura	BA	Sim
Beto Mansur	SP	Sim
Carlos Alberto Campista	RJ	Sim
Carlos Lupi	RJ	Sim
Carrion Júnior	RS	Sim
Cidinha Campos	RJ	Sim
Clóvis Assis	BA	Sim
Décio Knop	SC	Sim
Eden Pedroso	RS	Sim
Eduardo Mascarenhas	RJ	Sim
Elio Dalla-Vecchia	PR	Sim
Giovanni Queiroz	PA	Sim
Junot Abi-ramia	RJ	Sim
Laerte Bastos	RJ	Sim
Liberato Caboclo	SP	Sim
Luiz Girão	CE	Sim
Marcia Cibilis Vianna	RJ	Sim
Marino Clinger	RJ	Sim
Max Rosenmann	PR	Não
Miro Teixeira	RJ	Sim
Paulo Portugal	RJ	Sim
Pinga Fogo de Oliveira	PR	Não
Regina Gordilho	RJ	Sim

Parlamentar	UF	Voto
Sérgio Gaudenzi	BA	Sim
Vivaldo Barbosa	RJ	Sim
Waldir Pires	BA	Sim
Wilson Muller	RS	Sim
Total PDT: 29		

PFL

Alacid Nunes	PA	Não
Antônio dos Santos	CE	Não
Antônio Geraldo	PE	Não
Arolde de Oliveira	RJ	Não
Aroldo Cedraz	BA	Não
Cesar Souza	SC	Não
Daniel Silva	MA	Não
Efraim Moraes	PB	Não
Eraldo Tinoco	BA	Não
Evaldo Gonçalves	PB	Não
Evaraldo de Oliveira	SE	Não
George Takimoto	MS	Não
Gustavo Krause	PE	Não
Humberto Souto	MG	Não
Inocência Oliveira	PE	Não
Ivanio Guerra	PR	Não
Jesus Tajra	PI	Não
Jonas Pinheiro	MT	Não
José Falcão	BA	Não
José Mendonça Bezerra	PE	Não
José Múcio Monteiro	PE	Não
José Reinaldo	MA	Não

Parlamentar	UF	Voto
José Santana de Vasconcellos	MG	Não
Luciano Pizzatto	PR	Abstenção
Messias Gois	SE	Não
Murilo Pinheiro	AP	Não
Nelson Morro	SC	Não
Osório Adriano	DF	Não
Pedro Correa	PE	Não
Reinhold Stephanes	PR	Não
Rivaldo Medeiros	PB	Não
Rubem Medina	RJ	Não
Ruben Bento	RR	Não
Sarney Filho	MA	Não
Sérgio Barcellos	AP	Não
Waldir Guerra	MS	Não
Total PFL: 36		

PL

Alvaro Valle	RJ	Não
Avelino Costa	MG	Não
Fausto Rocha	SP	Não
Getúlio Neiva	MG	Sim
Irani Barbosa	MG	Não
Jones Santos Neves	ES	Não
José Egydio	RJ	Não
Maurício Campos	MG	Não
Nelson Bornier	RJ	Não
Ricardo Izar	SP	Não
Robson Tuma	SP	Não
Valdemar Costa Neto	SP	Não

Parlamentar	UF	Voto
Total PL: 12		
PMDB		
Alberto Goldman	SP	Não
Aloizio Santos	ES	Não
Aluizio Alves	RN	Não
Antônio Barbara	PR	Não
Antônio de Jesus	GO	Não
Armando Costa	MG	Não
Carlos Benevides	CE	Não
Carlos Scarpelini	PR	Não
Cesar Maia	RJ	Não
Cid Carvalho	MA	Não
Dejandir Dalpasquale	SC	Não
Delcino Tavares	PR	Não
Domingos Juvenil	PA	Não
Eliel Rodrigues	PA	Não
Felipe Neri	MG	Não
Fernando Diniz	MG	Não
Geddel Vieira Lima	BA	Não
Genebaldo Correia	BA	Não
Genésio Bernardino	MG	Não
Hélio Rosas	SP	Não
Henrique Eduardo Alves	RN	Não
Ibsen Pinheiro	RS	Abstenção
Ivandro Cunha Lima	PB	Não
Ivo Mainardi	RS	Não
João Almeida	BA	Não
João Henrique	PI	Não

Parlamentar	UF	Voto
João Natal	GO	Não
Joni Varisco	PR	Não
Jorge Tadeu Mudalen	SP	Não
José Felinto	PR	Não
José Geraldo	MG	Não
José Luiz Clerot	PB	Não
José Maranhão	PB	Não
José Thomaz Nonô	AL	Não
Jurandyr Paixão	SP	Não
Leopoldo Bessone	MG	Não
Luiz Carlos Haully	PR	Não
Luiz Carlos Santos	SP	Não
Luiz Henrique	SC	Não
Luiz Soyer	GO	Não
Luiz Tadeu Leite	MG	Sim
Manoel Moreira	SP	Não
Marcelo Barbieri	SP	Não
Maurici Mariano	SP	Sim
Maurílio Ferreira Lima	PE	Não
Mauro Miranda	GO	Não
Murilo Rezende	PI	Não
Neif Jabur	MG	Não
Nestor Duarte	BA	Sim
Neuto de Conto	SC	Não
Nilton Baiano	ES	Não
Odacir Klein	RS	Não
Pedro Abrão	GO	Sim
Pedro Irujo	BA	Não

Parlamentar	UF	Voto
Pedro Tassis	MG	Não
Pinheiro Landim	CE	Não
Rita Camata	ES	Não
Roberto Rollemberg	SP	Não
Roberto Valadão	ES	Não
Romero Filho	PR	Não
Ronaldo Perim	MG	Não
Said Ferreira	PR	Sim
Ubiratan Aguiar	CE	Não
Ulysses Guimarães	SP	Não
Virmondes Cruvinel	GO	Não
Walter Nory	SP	Não
Wanda Reis	RJ	Não
Zaire Rezende	MG	Não
Total PMDB: 68		

PP

Costa Ferreira	MA	Não
Edmar Moreira	MG	Não
Nan Souza	MA	Sim
Odelmo Leão	MG	Não
Vadão Gomes	SP	Não
Wagner do Nascimento	MG	Não
Total PP: 6		

PPR

Arno Magarinos	RS	Não
Basílio Villani	PR	Não
Cleonancio Fonseca	SE	Não
Eraldo Trindade	AP	Não

Parlamentar	UF	Voto
Francisco Dornelles	RJ	Não
José Burnett	MA	Não
Simão Sessim	RJ	Não
Total PPR: 7		

PRS		
Israel Pinheiro	MG	Não
José Aldo	MG	Não
José Ulisses de Oliveira	MG	Não
Total PRS: 3		

PSB		
Alvaro Ribeiro	PE	Sim
Ariosto Holanda	CE	Sim
Célio de Castro	MG	Sim
José Carlos Saboia	MA	Sim
Luiz Piauhyllino	PE	Sim
Miguel Arraes	PE	Sim
Roberto França	PE	Sim
Sérgio Guerra	PE	Sim
Total PSB: 8		

PSC		
Augusto Farias	AL	Não
Caldas Rodrigues	PI	Não
José Moura	PE	Não
Total PSC: 3		

PSD		
Luiz Dantas	AL	Não
Total PSD: 1		

PSDB		
Adroaldo Streck	RS	Não

Parlamentar	UF	Voto
Aécio Neves	MG	Não
André Benassi	SP	Não
Antônio Carlos Mendes Thame	SP	Sim
Artur da Tavola	RJ	Não
Edmundo Galdino	TO	Sim
Elias Murad	MG	Não
Ernani Viana	CE	Não
Flávio Palmier da Veiga	RJ	Não
Jabes Ribeiro	BA	Não
Jackson Pereira	CE	Não
Jayme Santana	MA	Não
João Baptista Motta	ES	Não
José Serra	SP	Sim
Magalhães Teixeira	SP	Não
Marco Penaforte	CE	Não
Moroni Torgan	CE	Não
Osmânio Pereira	MG	Não
Paulo Hartung	ES	Não
Paulo Silva	PI	Sim
Rose de Freitas	ES	Não
Saulo Coelho	MG	Não
Sérgio Machado	CE	Não
Sigmaringa Seixas	DF	Não
Tuga Angerami	SP	Não
Vittorio Medioli	MG	Não
Wilson Moreira	PR	Não
Total PSDB: 27		

Parlamentar	UF	Voto
Adão Pretto	RS	Sim
Agostinho Valente	MG	Sim
Alcides Modesto	BA	Sim
Carlos Santana	RJ	Sim
Eduardo Jorge	SP	Sim
Hélio Bicudo	SP	Não
João Paulo	MG	Sim
José Fortunati	RS	Sim
José Genoíno	SP	Sim
Lourival Freitas	AP	Sim
Nilmário Miranda	MG	Sim
Paulo Bernardo	PR	Sim
Paulo Paim	RS	Sim
Pedro Tonelli	PR	Sim
Sandra Starling	MG	Sim
Tilden Santiago	MG	Sim
Valdir Ganzer	PA	Sim
Total PT: 17		

PTB

Alberto Haddad	SP	Não
Aldir Cabral	RJ	Não
Camilo Machado	MG	Não
Cardoso Alves	SP	Não
Carlos Kayath	PA	Não
Elisio Curvo	MS	Não
Fábio Raunheitti	RJ	Não
Francisco Rodrigues	RR	Não
João Mendes	RJ	Não

Parlamentar	UF	Voto
Joaquim Sucena	MT	Sim
Luiz Moreira	BA	Não
Mario Chermont	PA	Não
Matheus Iensen	PR	Não
Mendes Botelho	SP	Sim
Nelson Marquezelli	SP	Não
Nobel Moura	RO	Não
Paulo Heslander	MG	Não
Roberto Torres	AL	Não
Solon Borges dos Reis	SP	Não
Tadashi Kuriki	SP	Não
Wilson Cunha	MG	Não
Total PTB: 21		

PTR

Benedito Domingos	DF	Não
Eurides Brito	DF	Não
Valdenor Guedes	AP	Não
Total PTR: 3		

Sem Partido

Paulo Mourão	TO	Não
Ronaldo Caiado	GO	Não
Total S.Part.: 2		

Fonte: Coordenação do Sistema Eletrônico de Votação/Atividade Legislativa/Plenário/Câmara dos Deputados, 2020.