5. Conclusão

A participação do Congresso brasileiro em política externa mostrou-se mais ativa e complexa do que o normalmente apontado, tendo sido identificado um interesse crescente dos parlamentares em tal matéria. Ainda que baseada em mecanismo institucional bastante limitado, e em situação de assimetria de informações, a atuação congressual foi além da mera aprovação ou rejeição de atos internacionais.

Os dados empíricos trazidos com relação ao processo de tramitação de acordos internacionais no Congresso confirmaram alguns entendimentos já amplamente difundidos, mas também apontaram algumas novidades. Ratificou-se o comportamento altamente colaborativo do Legislativo com relação à aprovação dos atos internacionais. Assim, no período de 1985 a 2005, dentre os 852 tratados enviados ao Congresso, apenas dois foram rejeitados. Nesse campo, a lógica da delegação de poderes em função do prestígio do Itamaraty e da falta de conhecimento especializado dos parlamentares ficou evidenciada.

Não obstante, outros pontos de interesse foram revelados, no que diz respeito à lentidão do processo de internalização dos tratados internacionais. Assim, à demora na tramitação no Congresso (mais de 600 dias em média), somou-se o atraso no envio dos atos internacionais ao Legislativo e na promulgação dos acordos já aprovados pelos parlamentares (mais de 700 dias em média). Deve-se destacar ainda que o tempo médio de tramitação dos atos internacionais no Congresso mostrou-se bastante superior ao dos projetos legislativos de iniciativa do Executivo: enquanto 69% destes foram aprovados no mesmo ano em que foram apresentados, apenas 28% daqueles foram referendados no período de até 365 dias. Ademais, muitos foram os temas presentes em tais acordos, tendo a maioria caráter eminentemente técnico. Ficou, portanto, evidenciado que um grande número dos atos internacionais enviados à aprovação legislativa não são politizados, inexistindo interesse de agilidade por parte do

Executivo ou do Legislativo, o que corroborou a lógica da delegação deste àquele em tais matérias.

Para que a hipótese de delegação fosse confirmada, no entanto, foi preciso verificar em que medida o Congresso ainda guardava mecanismos de controle para, em havendo discordância de interesses com o Executivo, aumentar a sua participação com relação a determinado tratado internacional. Ao contrário, caso o Legislativo não dispusesse de nenhum meio para influenciar determinado resultado, ainda que em caso de conflito de interesse com o Executivo, ficaria configurada uma situação de abdicação.

O mecanismo formal de influência direta do Congresso brasileiro normalmente identificado em questões de política externa é o seu poder de aprovação *ex post* dos tratados internacionais assinados pelo presidente da República. Reconhecida a grande limitação desse mecanismo, notou-se, a partir da análise do período de 1985 a 2005, que o Congresso buscou ampliá-lo de dois modos: (i) por meio da inclusão de novos dispositivos constitucionais, durante a elaboração da CF/88; e (ii) por meio da consolidação de seu poder de formulação de emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas. Identificadas essas duas tentativas de aumento da participação do Congresso, apresentou-se o resultado de cada uma delas, bem como o padrão de comportamento dos parlamentares no uso desses mecanismos.

Em primeiro lugar, não teve sucesso a tentativa de mudança constitucional promovida quando da passagem ao regime democrático, visando à participação do Legislativo nas negociações com o FMI. Apesar das novas cláusulas constitucionais inseridas na CF/88, os parlamentares continuaram sem poder de participação no processo de assinatura de acordos *stand-by* com o Fundo. Tanto o objetivo de exigir a autorização do Senado para tais acordos, como o estabelecer a aprovação posterior pelo Congresso fracassaram.

Nesse contexto de afastamento das negociações internacionais, restavam aos parlamentares mecanismos formais de participação indireta na política externa, em especial, o poder de aprovar mudanças na ordem jurídica interna. No entanto, no âmbito do atual presidencialismo brasileiro, o Executivo concentra poderes não só na esfera da política externa, mas também no processo legislativo, principalmente por meio de seu poder de decreto (edição de MPs). Desse modo, muitas das medidas econômicas previstas em tais acordos foram adotadas por

MPs, ou ainda por meios regulamentares. Somou-se a isso uma conjuntura de intenso conflito político e condições econômicas adversas nos primeiros anos do regime democrático, resultando na manutenção da delegação do Legislativo ao Executivo em tais questões.

A segunda tentativa de aumento de participação pelo Legislativo, por sua vez, mostrou-se bem sucedida e eficiente, apesar de limitada, como será visto a seguir. Nos acordos analisados no quarto capítulo, identificou-se a consolidação de um entendimento ampliado dos poderes institucionais do Congresso, a partir da inclusão do poder de elaborar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a tratados internacionais. Assim, nos acordos analisados em que houve maior participação do Congresso, essa participação foi promovida por meio da inserção de emendas no processo de aprovação dos atos internacionais. A prática é tradicionalmente rejeitada por muitos juristas e pelo Executivo, mas o Legislativo vem se valendo da ausência de regulamentação na matéria para consolidar tal poder.

Nesse sentido, não há que se falar em abdicação do Congresso com relação à aprovação dos tratados internacionais, sabendo-se que, em momentos de conflito de interesses com o Executivo, aquele soube aumentar sua participação institucional com êxito, por meio da formulação de emendas. Contudo, faz-se necessário compreender de que modo funcionou o mecanismo de controle do Legislativo, para que se possam avançar algumas indicações, ainda que não exaustivas, para o padrão de atuação do Legislativo no período analisado.

Tendo em vista o grande número de atos internacionais submetidos aos parlamentares todos os anos – próximo ao número de MPs editadas pelo presidente da República –, seria impossível pensar em um controle total e centralizado sobre tais atos. Porém, como visto acima, para que se configure uma relação de delegação do Legislativo ao Executivo, é preciso que ainda reste ao primeiro um mecanismo eficiente de controle. Os casos analisados evidenciaram o uso do mecanismo de controle por “alarme de incêndio”, na medida em que o interesse do Congresso em certas questões de política externa foi suscitado a partir da “ativação” desse alarme por determinados setores sociais. Assim, sua participação foi constatada em casos de maior sensibilidade junto à opinião pública.

Nos casos dos acordos que sofreram emendas pelos parlamentares, houve uma politização da soberania nacional, capitalizada por partidos de esquerda. Portanto, no período analisado, a politização com relação aos atos internacionais assinados pelo presidente da República ocorreu, basicamente, a partir de entendimentos diversos da soberania nacional, em questões referentes à integridade territorial e política do país, tradicionalmente vistas como neutras. Os casos estudados demonstram, no entanto, os custos políticos concentrados que podem derivar da internalização de certos tratados internacionais quando estes encontram sensibilidade junto à opinião pública. Assim, a politização de tais acordos ocorreu a partir de discordâncias a respeito da própria preservação da soberania nacional e do entendimento que se tem dela.

Ademais, é preciso reiterar que a prática do poder de emendas mostrou-se bem sucedida e eficiente porque utilizada com relação a tratados bilaterais (APPRI e os acordos referentes a Alcântara). No caso de tratados multilaterais já concluídos e assinados pelo Brasil, a probabilidade de o Executivo reabrir as negociações é muito menor, senão nula. Nesse sentido, o sucesso da estratégia de apresentação de emendas pelos parlamentares seria colocado à prova na hipótese de conclusão de um acordo nas negociações multilaterais referentes a comércio atualmente em andamento. Nessa situação, seriam muito mais altos os custos de rejeição e muito menores as chances de uma renegociação em função das emendas incluídas pelos parlamentares brasileiros.

Desse modo, é possível compreender a razão da apresentação de propostas de mudança dos mecanismos institucionais de participação do Congresso, estabelecendo a participação prévia em matéria de comércio exterior. Nada obstante, nenhuma das proposições foi até hoje votada. Em que pesem os efeitos distributivos de tais acordos, a política externa brasileira nessa matéria ainda não foi alvo de maior participação do Congresso, apesar de todos os benefícios que isso poderia trazer ao governo nas negociações internacionais.

Se, por um lado, o poder de emendas revela-se débil nos acordos multilaterais referentes a comércio, que exigiriam a participação prévia do Congresso, por outro, também o mecanismo de controle por alarme de incêndio, exercido nos casos de ofensa à soberania nacional identificados neste estudo, é extremamente limitado e, portanto, insuficiente para a plena democratização da política externa. Para que o controle por alarme de incêndio funcione

perfeitamente é preciso maior transparência da política externa, assegurada por meio de uma divulgação mais ampla dos dados referentes aos temas internacionais¹⁵².

No entanto, ainda predomina atualmente uma clara assimetria de informação a favor do Executivo. Essa situação só poderá ser revertida partir do momento em que as negociações internacionais promovidas pelo governo brasileiro sejam publicizadas desde o seu início. Para sanar-se o atual déficit de informação exige-se, portanto, mudanças em regras constitucionais e infraconstitucionais, de modo a se estabelecer não só a participação prévia do Legislativo, mas também, em menor medida, o simples dever de o Executivo prestar informações periodicamente aos parlamentares a respeito das negociações internacionais em andamento. Ambas as propostas de mudança institucional já foram apresentadas por congressistas, mas nenhuma delas foi votada até hoje. Fica então evidente a necessidade de se atrair mais atenção ao tema tendo em vista que a maior participação do Congresso, e, por meio dele, de diferentes setores sociais, é importante não apenas porque garante a legitimidade da política externa, mas também porque implica ganhos no processo de negociação de acordos internacionais pelo Brasil – que teria seu poder de barganha aumentado –, bem como assegura a implementação de tais atos, os quais acarretam cada vez mais mudanças no ordenamento jurídico nacional.

Por fim, cumpre ressaltar que muitos dos dados apresentados no presente estudo merecem uma análise mais profunda, sendo patente a possibilidade de desenvolvimento de novos trabalhos a partir dos números levantados. Com relação ao tempo médio de tramitação dos atos internacionais no Congresso, por exemplo, seria interessante buscar correlacioná-lo com os temas tratados pelos atos internacionais. Ademais, seria importante explorar melhor as variações do comportamento parlamentar com relação à aprovação dos atos internacionais segundo os diferentes governos e suas respectivas bases parlamentares, desde a redemocratização, avançando a partir de algumas indicações já sugeridas neste trabalho.

¹⁵² O argumento em torno da necessidade de informação do Legislativo para suprir o déficit democrático na política externa brasileira foi desenvolvido por Amorim Neto & Schiavon (2005).