

ANO XII | 2011 **2**

O CONGRESSO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO



Editor responsável
Peter Fischer-Bollin

Coordenação Editorial
Reinaldo José Themoteo

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizontini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Revisão
Reinaldo José Themoteo

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Imprinta Express

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XII (2011), nº 2
O Congresso e o presidencialismo de coalizão
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.
ISBN 978-85-7504-160-4

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006

83

DIOGO AUGUSTO FERRARI

INTRODUÇÃO

No sistema político brasileiro, a iniciativa e a condução das negociações de tratados internacionais¹ são de competência do Poder Executivo. Os principais condutores da Política Externa são o Ministério das Relações Exteriores, ou Itamaraty, e o Presidente da República, que exerce cumulativamente a função de chefe de Estado e chefe de Governo (Brasil, CF, 1988). O Congresso Nacional tem competências limitadas, e um de seus principais meios institucionais de participação é a apreciação dos tratados internacionais negociados pelo Executivo (Brasil, CF, 1988; Lima e Santos, 2000; Medeiros, 1983). A apreciação dos tratados pelo Congresso, obrigatória segundo a Constituição Federal de 1988, ocorre *ex post*, ou seja, depois que a negociação internacional foi conduzida pelo Executivo e formalizada junto aos outros signatários internacionais (Brasil, CF, 1988, art.84 e art. 49). O Congresso, então, pode ratificar inteiramente ou não o tratado. O Congresso possui poder de veto absoluto, que não pode ser derrubado por outro Poder. Além disso, há a possibilidade formal *ex post*, ainda que controversa, de o Congresso propor que alterações sejam incorporadas pelo Executivo ao tratado.

1 A constituição de 1988 não distingue entre *tratados*, *atos* e *acordos internacionais*. Segundo Rezek (2000), o tratado diz respeito a um acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, destinado a produzir efeitos jurídicos. Assim, os vocábulos *acordos*, *tratados* e *atos internacionais* são utilizados aqui com o mesmo significado.

As competências e a posição institucional do Congresso em relação à Presidência e ao Itamaraty em assuntos de Política Externa têm gerado interpretações divergentes quanto ao seu real poder de influenciar nos resultados das negociações dos tratados ou mesmo de cumprir um papel institucional efetivo de freio e contrapeso nesse âmbito. Se todos os estudos sobre a participação do Congresso em Política Externa reconhecem a preponderância do Executivo, divergem quanto ao Congresso ter um papel que na prática pode ser considerado inexpressivo, ou se essa participação é mais expressiva do que se supõe, seja porque crescente ao longo dos anos de democracia recente, seja porque tem sido pontual, se concentrando em certos temas, seja porque tal atuação é de fato expressiva dentro do que lhe foi atribuído constitucionalmente.

Como parte de um projeto de pesquisa mais amplo sobre a atuação do Congresso Nacional no contexto do presidencialismo de coalizão, o presente texto se enquadra nesse debate, apresentando uma análise empírica da atuação do Congresso de modo geral, mas também dos parlamentares e dos partidos, em sua atuação no que diz respeito à tramitação dos tratados intralegislativo, com o duplo intuito de diagnosticar a atuação institucional desses atores e de verificar as possibilidades de incluírem suas preferências nos resultados substantivos expressos no corpo dos tratados internacionais. O material empírico analisado é a tramitação dos tratados negociados pelo Executivo enviados à apreciação do Congresso entre 1999 e 2006 – duas legislaturas, portanto – bem como as regras Constitucionais e Regimentais que determinam a participação desses atores políticos nesse âmbito.

ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL EM POLÍTICA EXTERNA E NA CELEBRAÇÃO DE TRATADOS: O QUE DIZ A LITERATURA

Há certo consenso a respeito da baixa participação congressual na celebração de tratados internacionais. Não é consensual o grau dessa participação, o que a explicaria, e se ela implica ou não, ao fim e ao cabo, em inclusão de preferências diferentes daquelas que constam no tratado conforme originalmente negociado. Esquemáticamente, os principais argumentos sobre a participação do Congresso em Política Externa em geral, e na apreciação de tratados em específico, são: (1) há certa exigência intrínseca de especialização para o debate adequado dos temas de Política Externa devido a sua complexidade inerente, que associado a falta de tempo, estrutura e informação, torna a delegação por parte do Congresso a opção recorrente (cf.

discussão em Alexandre, 2006); (2) há um insulamento institucional que concentra a formulação de políticas nos órgãos do Executivo responsáveis pelas negociações internacionais, em especial o Itamaraty, que conta com alto grau de excelência, tradição e autonomia de modo que o congresso coloca-se como ator menor historicamente (Cheibub, 1984, 1985); (3) as competências constitucionais do Legislativo são restritas e ineficazes, principalmente considerando as demandas do novo contexto de economia globalizada e de abertura econômica e política brasileira; o desenho constitucional de delegação foi eficiente somente enquanto o modelo de comércio exterior não havia se alterado; o Congresso tem abdicado, assim, de tomar parte mais ativa nesse âmbito em favor do Executivo, resumindo sua participação ao referendo *ex post* dos tratados internacionais (Lima e Santos 1998, 2001); (4) os incentivos eleitorais são baixos, desestimulando a participação dos parlamentares (Oliveira, 2004); (5) o presidencialismo de coalizão brasileiro dá significativos poderes ao Executivo e aos líderes, como o requerimento de urgência, instrumento que, entre outros, de um lado força o Congresso a cooperar com o Executivo para a aprovação dos tratados e de outro restringe significativamente sua participação (Diniz e Ribeiro, 2008, p.11); (6) o Congresso só busca interferir, em geral, no plano da Política Externa quando despertado por setores sociais, funcionando como um mecanismo de *alarme de incêndio* (Alexandre, 2006); (7) os interesses do Legislativo têm convergido com os do Executivo, a exemplo da questão da integração regional expressa pelo Mercosul e, portanto, essa convergência de interesses tem resultado em baixa necessidade de ações por parte dos atores no Congresso nesse âmbito, porém os parlamentares não são desinteressados e buscam aumentar sua participação em caso de divergências com o Executivo (Neves, 2003); finalmente (8) os parlamentares dispõem de alguns instrumentos de participação, como pedidos de vista, requerimentos de audiência pública e de esclarecimento, de modo que os parlamentares são interessados, e possuem algumas possibilidades institucionais de participação que nem sempre aparecem no conjunto de dados analisados, escondendo algumas dimensões da participação que por sua vez pode ser maior do que em geral se tem proclamado (Maio e Cesar, 2004).

Das proposições acima dois fatores explicativos, em especial, foram trabalhados na presente pesquisa à luz da análise empírica da atividade congressual na apreciação de tratados. Esses dois fatores explicativos discutidos aqui são: as regras institucionais que regulam a participação nesse âmbito e sua consequência sobre a distribuição de atores e poderes; e o interesse dos atores

congressuais na participação. O destaque é dado à análise do primeiro fator, uma vez que a pergunta de pesquisa pode ser formulada como se segue: dado que atores políticos no Congresso tenham interesse em determinado tratado internacional, qual é o efeito, se é que há algum que seja por si relevante nesse âmbito decisório específico, das regras institucionais sobre sua capacidade de incluir preferências no corpo de tratados internacionais já formalizados pelo Executivo, mas sujeitos a ratificação congressional.

OS PONTOS DE VETO DO CONGRESSO NA APRECIÇÃO DE TRATADOS

Segundo a constituição de 1988, a iniciativa e a condução das negociações de tratados internacionais são de competência do Poder Executivo, cabendo ao Congresso a apreciação *ex post factum*. Segundo Rezek (2000) há somente três categorias de tratados internacionais que dispensam a apreciação pelo Legislativo: acordo feito pelo Executivo como subproduto de tratado vigente; como expressão de diplomacia ordinária; ou acordos sobre interpretação de cláusulas já vigentes. Tais acordos seguem a chamada forma simplificada de tramitação. Todos os outros devem ser apreciados pelo Congresso. O Legislativo tem a prerrogativa constitucional de sustar o decreto presidencial relacionado a um tratado internacional através de um decreto legislativo caso ele, devendo sê-lo, não tenha sido apreciado por esse poder. Para a entrada em vigor final, um acordo internacional necessita, assim, da atuação conjunta dos dois poderes.

Após o tratado já ter sido negociado e formalizado junto aos signatários no plano internacional, o Executivo envia-o para a ratificação do Congresso através de uma *Mensagem Presidencial* à Mesa da Câmara, que é então a casa iniciadora². A Mesa despacha a *Mensagem* para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN³. Regularmente, a *Mensagem* do tratado tramita em regime de prioridade⁴ na CREDN, que tem, portanto, um prazo de dez sessões para examinar e decidir sobre a proposição⁵ e o relator

2 Brasil, CF, Art. 64

3 No caso de matérias relativas ao Mercosul, ela é avaliada primeiramente pela Comissão Mista do Mercosul, composta por Deputados e Senadores.

4 Brasil, RICD, art. 151, 2, “a”.

5 Brasil, RICD, art. 52, II.

tem o prazo de cinco sessões⁶ para apresentar seu parecer⁷. Aprovado na CREDN, ela emite um Projeto de Decreto Legislativo (PDL), que passa então a tramitar em regime de urgência nas demais comissões competentes⁸, o que implica em uma deliberação mais ágil, em tese, com prazo para cada comissão examiná-lo de cinco sessões⁹. Além da CREDN, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) é a outra comissão que avalia obrigatoriamente o PDL, analisando aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e eventualmente avalia também o mérito¹⁰. Também é obrigatória a avaliação pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) caso o tratado implique em gastos orçamentários¹¹. Outras comissões avaliam o tratado somente se o mérito incidir em área de sua competência. Após a apreciação pelas comissões, vai ao Plenário da Câmara e, se aprovado nessa casa, o PDL é enviado ao Senado.

No Senado o PDL, regimentalmente, deve ser apreciado somente pela CRE. A comissão tem cinco dias para propor emendas, e quinze dias para opinar sobre o projeto e sobre as emendas, prazo prorrogável por igual período¹². As matérias são incluídas então na Ordem do dia no Senado a juízo do Presidente da Casa¹³, mas não podem ficar na mesa por mais de um mês¹⁴.

Vale destacar que todos os tratados internacionais devem ser apreciados em plenário na Câmara, e a exceção se dá somente nos seguintes casos de rejeição: caso a CREDN não aprove a *Mensagem* – nesse caso nem se emite o PDL¹⁵; na CCJC por inconstitucionalidade ou outro problema de ordem jurídica¹⁶; por Comissão Especial¹⁷; finalmente, a Comissão de Finanças e

6 O art. 52 define as regras definitivas para o cumprimento dos prazos, que, salvo exceções expressas no regimento, é de cinco dias para as matérias que tramitam em regime de prioridade.

7 Brasil, RICD, art.52 §1º.

8 Brasil, RICD, art.151, I, “j”.

9 Brasil, RICD, art.52, I.

10 Brasil, RICD, art.53, III.

11 Brasil, RICD, art.53, II.

12 Brasil, RISE, art.376, III.

13 Brasil, RISE, art.163.

14 Brasil, RISE, art. 173.

15 Brasil, RICD, art. 24, II.

16 Brasil, RICD, art. 54, I.

17 Brasil, RICD, art. 34; art. 54 III.

Tributação (CFT) pode rejeitar o projeto por inadequação orçamentária¹⁸. Mesmo em todos esses casos o PDL vai a Plenário caso haja recurso assinado por um décimo, ao menos, dos deputados¹⁹. Se a tramitação do PDL não cessou nas comissões vai obrigatoriamente ao Plenário da Câmara para ser incluído na Ordem do Dia. Já no Senado, as comissões podem avaliar *terminativamente* os PDLs se assim o determinar o Presidente do Senado, ouvidas as Lideranças²⁰, e nesse caso, portanto, não vai ao Plenário. Poderá, mesmo nesse caso, ser apreciado em Plenário caso haja recurso de um décimo dos Senadores²¹. No Senado, se aprovado, o PDL torna-se um Decreto Legislativo (DL).

Resumindo, os pontos de veto institucionalmente distribuídos no interior do Congresso são as comissões, sendo na Câmara a CREDN e as outras com *poder terminativo*²² (CCJC, CFT, Comissões Especiais) – desde que não haja recurso de um décimo dos deputados – e no Senado, basicamente, a CRE. Nas duas casas, o Plenário é outro ponto de veto institucional, e somente no Senado o tratado pode regimentalmente ser aprovado sem passar em Plenário. A promulgação final do tratado cabe ao Executivo, mais especificamente ao Presidente, que não é obrigado a fazê-lo, nem é obrigado a justificar-se caso decida pela não promulgação. O veto congressional, se ocorrer, é irrevogável, ou seja, não pode ser derrubado pelo Executivo.

Ainda que vetar um tratado possa ser considerado uma ação reativa, essas considerações mostram que os pontos de veto estão distribuídos e não são desprezíveis. Se fosse legítimo pensar estritamente em termos de divisão de poderes entre Executivo e Legislativo, poder-se-ia dizer que este último, ape-

18 Brasil, RICD, art. 54, I.

19 Brasil, RICD, art.58, §3º, art.132, §2.

20 Brasil, RISE, art.91, § 1º “I”.

21 Brasil, RISE, art.91, § 3 e §4.

22 O Regimento Interno da Câmara diferencia o *poder conclusivo* e o *poder terminativo* das comissões, e os termos têm significados diferentes na Câmara e no Senado. *Poder terminativo* para os tratados implica é poder de rejeitá-lo sem ir a plenário. *Poder conclusivo* é a aprovação na Comissão, sem necessidade de ir a Plenário. Na Câmara, só os casos apresentados têm *poder terminativo* explícito no Regimento Interno (CCJC, CFT, Comissões Especiais). Nesses casos o recurso de no mínimo um décimo dos deputados, se provido (aprovado) para apreciação em Plenário, resulta em *apreciação preliminar* (cf. Brasil, RICD, Cap. III). O *poder conclusivo* diz respeito a proposições que dispensam deliberação final no plenário conforme art.24, II do RICD, mas também pode haver recuso de um décimo dos deputados para apreciação em Plenário. O *poder terminativo* no Senado se assemelha ao *poder conclusivo* da Câmara (cf. Brasil, RISE, art.91, §§ 1º e 2º, e art.92).

sar de ter uma participação *ex post*, é dotado de pontos de veto distribuídos em diversas sub-instâncias, e têm plena condição institucional para vetar um tratado caso assim deseje.

Na prática, mais de 82% do total de 429 tratados analisados que tramitaram no período considerado foram aprovados sem o uso, por qualquer ator do Executivo ou do Congresso, de qualquer dispositivo institucional que modificasse o prazo e os caminhos regulares de tramitação conforme regimento, dispositivos que poderiam ser usados com intuito de adiar, barrar, dificultar ou acelerar a aprovação. As hipóteses discutidas na sessão anterior concorrem, não necessariamente de modo mutuamente excludente, para explicar esse percentual, mas nenhuma fornece explicação suficiente. Além disso, a monocausalidade pode ser descartada. A análise qualitativa desses 82% dos tratados mostrou que a aprovação ocorria ora porque o tratado não versava sobre temas conflituosos e de alto interesse – situação compartilhada por muitos deles; em outros ocorria simplesmente a concordância substantiva, em qualquer área dada sobre a qual versava o tratado. Para a pergunta de pesquisa trabalhada aqui, o que fica claro é que a análise baseada na quantificação do total de casos pode enviasar algumas inferências na medida em que pode incluir muitos casos irrelevantes, ou seja, em que não há grande interesse de participação ou conflito de preferências. Isso pode esconder, adicionalmente, os mecanismos que operam quando há conflito sobre o conteúdo dos tratados entre atores no Executivo e no Congresso, ou entre atores congressuais entre si. Assim, para investigar a pergunta de pesquisa, ou seja, a capacidade dos atores no congresso de incluírem suas preferências durante a tramitação dos tratados, mais importante é analisar os 18% em que houve ação institucional efetiva, na medida em que isso descarta a possibilidade de desinteresse. Vale a ressalva: pode ocorrer que não haja qualquer ação institucional mesmo que haja tanto interesse no conteúdo do tratado pelos atores, quanto conflito entre preferências, o que redundaria em ignorar casos e mecanismos decisivos que regulam as decisões e a participação de diversos atores na celebração de tratados. No entanto, dado o critério de seleção dos casos que fundamentam a inferência apresentada aqui – ação institucional efetiva -, pode-se ter uma boa indicação da capacidade de apor alterações pelos atores no Congresso quando se sabe com certeza que havia interesse desses atores em modificar ou vetar, total ou parcialmente, o tratado, uma vez que se sabe também que a preferência desses atores são divergentes quanto ao conteúdo, e que qualquer mecanismo capaz de evitar a ação institucional não foi suficiente para impedi-la. Vale sublinhar, para clareza metodológica, portanto, que se

entende aqui que o interesse do Executivo é a aprovação do texto do tratado conforme enviado ao Congresso e o interesse dos atores congressuais são que suas preferências, quando apresentadas, sejam incluídas no conteúdo do tratado. Além da possibilidade de veto, há também outros instrumentos institucionais à disposição dos atores no Congresso, como pedidos de vista, votos em separado, apresentação de emendas, e assim por diante, que representam manifestações de preferências e, no mais das vezes, tentativas de incluí-las no conteúdo do tratado. As sessões seguintes apresentam o uso e seus resultados no período desses instrumentos.

EMENDAS E RESERVAS DE PARLAMENTARES E PARTIDOS SOBRE OS TRATADOS INTERNACIONAIS APRECIADOS NO CONGRESSO ENTRE 1999 E 2006

A principal ação propositiva à disposição dos atores políticos no congresso é a possibilidade de oposição de emendas ao PDL do tratado. Há certa polêmica entre os juristas quanto à possibilidade de emendar e apresentar reservas²³. No entanto, a prática corrente é que o Congresso tem apresentado emendas e reservas quando entende que assim deve proceder. Rangel (1991) aponta que *reservas* – também referidas com *ressalvas*, que na prática têm o mesmo efeito – visam suspender a aplicação de cláusulas, enquanto *emendas* visam reformá-las. Dividiu-se aqui as emendas para fins de análise em três tipos fundamentais: *emenda de mérito* (E.M): se dá quando a emenda atinge o mérito do tratado em questão, propondo a alteração do conteúdo substantivo de algum ponto do tratado; emenda de *técnica legislativa* (T.L): geralmente apostas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que avalia a aspectos relativos à redação do texto, ou seja, envolve adequação técnica somente, não resultando em alteração substantiva, não exigindo, assim, qualquer renegociação com os contratantes devido à cláusula modificada; e *cláusula interpretativa* (C.I): ocorre quando há possível ambiguidade de algum termo ou cláusula, e a cláusula interpretativa busca saná-la.

Entre emendas e reservas, foram propostas modificações a mais ou menos 10% dos PDLs. Considerando apenas as emendas de mérito, essa porcentagem é de 1,9%, ou seja, oito tratados dos 429 analisados. Destas,

23 Cf., para uma discussão a esse respeito, Mazzuoli, 2001; Rezek, 2000; Medeiros, 1983; Azevedo, 2001; Brasil, MRE, Pareceres (1990-2000)

das matérias em que consta informação, em um caso a proposta de emenda foi retirada pelo próprio proponente – PDL nº 1154/2004; uma foi aparentemente descartada, sem que se apresentassem maiores explicações, pela emissão de outro parecer que aprovava o tratado integralmente; uma foi aprovada pelo Congresso e incorporada ao Decreto Legislativo, mas o tratado ainda não consta como promulgado pelo Presidente; duas foram rejeitadas na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); uma ainda tramita na Câmara. Em um tratado entre os Estados parte do Mercosul, uma sugestão de emenda foi rejeitada na CREDN da Câmara, alegando-se os seguintes motivos, entre outros menos relevantes para a presente análise:

[...], no plano formal, levando em conta a tramitação, o andamento do processo legislativo, visando à apreciação do ato internacional em questão pelo Congresso Nacional, a apresentação da mencionada emenda pela CREDN e sua aprovação, afinal, pelo Plenário, produziria como o efeito direto a inviabilização, na prática e de pronto, da ratificação do Protocolo, uma vez que isso ensejaria a necessidade de sua renegociação, atrasando-se ainda mais sua entrada em vigor. (...) nos parece mais pragmático e útil aos interesses dos reais beneficiários: os estudantes, aguardar e deixar para outra oportunidade o disciplinamento (...) ²⁴.

O caso talvez mais significativo, inclusive pela importância de seu conteúdo, se deu em um tratado entre Brasil e Ucrânia, relativo a salvaguardas tecnológicas relacionadas ao uso do Centro de Lançamento de Alcântara, o qual recebeu seis emendas de mérito. As emendas foram aprovadas na Câmara. No Senado as emendas foram adotadas, mas não conforme aposto pela Câmara. O Decreto Legislativo emitido pelo Senado que aprova o tratado apresenta as modificações propostas em itens com caráter apenas de sugestão, sem vincular as obrigações que eventualmente seriam vinculadas no caso das emendas originais. Essas emendas de mérito não constam no texto final do tratado promulgado pelo Presidente. Essa transformação das emendas de mérito do Projeto de Decreto Legislativo, que implicariam em redefinir as obrigações das partes contratantes e exigiriam, portanto, sua renegociação, em itens meramente sugestivos que não vinculam obrigações legais, é particular-

24 PDL nº 1021/2003. Disponível em www.camara.gov.br, último acesso em 01/03/11.

mente relevante para indicar uma resposta à pergunta de pesquisa. Primeiro, a situação de apreciação *ex post*, além de deixar por si só o Congresso com um papel menor, reativo, pode ainda se converter em constrangimento à participação e à inclusão de preferências congressuais, divergentes daquelas expressamente formalizadas nos tratados, quando os conflitos são pontuais e esses mesmos atores com divergências são favoráveis de modo geral à aprovação. Nesse caso, a decisão entre os atores congressuais sobre a tentativa de incluir suas preferências se dá nesses termos: ou se opta por manter a alteração proposta, o que por consequência inviabiliza de imediato e indefinidamente o tratado até a renegociação da modificação junto aos outros signatários, ou se aceita os termos conforme definidos pelo Executivo no tratado original, ainda que não se esteja totalmente de acordo com ele. Esse constrangimento é derivado do contexto no qual o Congresso é chamado a opinar *ex post factum*. Tal constrangimento, nos termos aqui colocados, estaria ausente se houvesse participação dos atores do legislativo *ex ante* de algum modo. Segundo, isso reforça o diagnóstico de a regulamentação dos procedimentos de tramitação para o caso de emendas a tratados não estar claramente definida, como as consultas recorrentes ao judiciário²⁵ por parte de parlamentares têm atestado, e tal situação deixa em aberto essa possibilidade de converter emendas em itens sugestivos, como se deu na opção estratégica adotada pela casa revisora, a favor da aprovação imediata do tratado.

Há uma hipótese plausível em aberto sobre o caminho da incorporação pelo Executivo, nos tratados, de preferências congressuais. Essa incorporação pode ocorrer via cálculo estratégico do Executivo que, conhecendo antecipadamente as preferências ao menos de sua base parlamentar, procura não contrariá-las significativamente no texto dos tratados, dado o poder de veto parlamentar absoluto nesse âmbito. A *antecipação de preferências*, ao mesmo tempo em que implica na possibilidade de incorporar preferências de atores parlamentares, implica que nenhuma ação seja tomada por esses atores caso ela tenha se dado (Putnam, 1988, Neves, 2003). Os dados trabalhados aqui não permitem testar essa hipótese. No entanto, isso não anula os mecanismos apontados.

Olhando para as proposta de emendas e reservas a partir da divisão do Congresso em coalizão e oposição, temos que cerca de 30% foram feitas por parlamentares de partidos da coalizão, em torno de 57% delas por parlamen-

25 Cf. Brasil, MRE, Pareceres (1990-2000).

tares ligados à oposição e cerca de 10% por ambos. O uso de outros instrumentos parlamentares é apresentado na sequência.

APRECIÇÃO DE TRATADOS E USO DE MECANISMOS REGIMENTAIS

A literatura especializada ligada aos estudos do legislativo no Brasil tem demonstrado que o processo decisório no Legislativo Federal é centrado nos partidos; que os atores podem ser divididos no congresso, a grosso modo, em coalizão governista e oposição; que ele é fortemente centralizado na figura dos líderes partidários e do Executivo, de modo que este, não sem custos, é capaz de formar uma coalizão governista e consegue implementar sua agenda sem grandes impedimentos em diversas áreas, senão na maioria delas (cf. Limongi, 1995; 1999, 2007; Pereira e Mueller, 2003, Amorin Neto e Santos, 2001; Meneguello, 1998; Arretche, 2007). Nessa linha e considerando a tramitação de tratados, Diniz e Ribeiro (2008) argumentam que o requerimento de urgência é um importante instrumento regimental nas mãos das lideranças para forçar a cooperação e evitar entraves no Congresso na aprovação do tratado, uma vez que ele implica em acelerar a tramitação e retirar a matéria das comissões, local privilegiado para sua discussão e alteração. Além desse instrumento, os líderes podem a qualquer tempo substituir membros das comissões evitando ações de parlamentares contrários à aprovação (Pereira e Muller, 2003).

Na análise empírica das tramitações, os efeitos de ambos esses instrumentos destacados se mostraram desprezíveis, e não há qualquer correlação significativa entre a coalizão ou partido governista e as tentativas de agilizar o processo de aprovação ou evitar os entraves da oposição via requerimento de urgência. Ao que tudo indica, os pedidos de urgência ocorreram por necessidades mais práticas e substantivas do que decisórias, uma vez que tanto oposição quanto coalizão solicitaram em igual medida a urgência na tramitação, e esses tratados não eram na sua maioria temas conflituosos. Tampouco a substituição de membros nas comissões foi usada estrategicamente pelas lideranças para evitar entraves na aprovação.

Isso não significa que esses instrumentos não sejam importantes para a organização e coordenação do processo decisório intralegislativo pelos líderes partidários e pelo governo. O que a análise mostra é que, para o caso da aprovação de tratados internacionais, esses instrumentos não desempenharam papel relevante no período considerado para constranger a ação de atores congressuais.

CONCLUSÃO E DISCUSSÕES FINAIS

Entre os anos de 1999 e 2006, em torno de vinte e um projetos de emenda constitucional (PEC's) foram apresentados por parlamentares para tentar regulamentar a consulta *ex ante* ao Congresso, ou mesmo sua autorização, para que o Executivo possa negociar tratados internacionais. Isso pode ser um indicador de interesse em torno dessa área da política, e pode indicar também insatisfação quanto à regulamentação da participação. Considerando as regras de apreciação de tratados atualmente em funcionamento, apontou-se, em primeiro lugar, que há pontos de veto distribuído em diversas instâncias congressuais. O veto congressual é absoluto, e não pode ser derrubado por outro ator político. Em segundo lugar, em termos de capacidade propositiva, no entanto, o contexto de apreciação *ex post*, além de implicar por definição em um espaço de atuação mais restrito do que ocorreria em caso de apreciação *ex ante*, cria um *trade-off* para atores congressuais quando há divergências pontuais entre suas preferências e aquelas expressas no tratado, porém há interesse desses mesmos atores na aprovação do conteúdo geral. Nesse caso os atores no Congresso têm que optar entre tentar incluir suas preferências, o que inviabiliza de imediato e indefinidamente a entrada em vigor do tratado, ou aprová-lo e ignorar as modificações que gostariam.

Adicionalmente, é de se esperar que o Executivo queira aprovar o conteúdo conforme negociado originalmente. Dada a possibilidade de veto e de modificação, é possível que o Executivo evite contrariar o interesse, ao menos, de sua base parlamentar para evitar entraves na aprovação. Isso pode redundar em algum tipo de *antecipação de preferências*, hipótese plausível, mas não enfrentada diretamente aqui.

À luz dessas considerações e da análise apresentada ao longo do trabalho, pode-se apontar que a apreciação *ex ante* pode formalizar o que é um processo informal de *antecipação de preferências*, caso ela realmente ocorra, mas certamente essa modificação pode alterar a situação destacada na qual o *trade-off* se apresenta, o qual obriga os atores no Congresso a escolher entre pressões de ordem prática de um lado – não adiar a entrada em vigor do tratado – e de ordem substantiva de outro.

Diogo Augusto Ferrari é graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e Mestrando em Ciência Política pela mesma Universidade. Pesquisa atualmente nas áreas de Instituições Políticas, Federalismo e redistribuição. Membro do NUPP's desde 2008.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O congresso brasileiro e a política externa*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Rio de Janeiro: IRI-PUC-Rio, 133 f, 2006.
- AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, vol. 57, no 2, p. 324-343, 1995a.
- _____. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM Neto, O.; SANTOS F. A. Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, vol.44 no.2 Rio de Janeiro, 2001.
- ANCÂNTARA, Lucio. Os parlamentos e as relações Internacionais. *Rev. Bras. Polit. Int.* 44 (1): 13-21, 2001.
- ARRETCHE, Marta (2007) The veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 *Period. Bra. Pol. Sc. Rev.* nº 1, v 2, p. 40-73, 2007.
- AZEVEDO, Déborah Bithiah de. *Os Acordos para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos Assinados pelo Brasil*. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL . Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF). Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 01 mar.2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno (RICD). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno (RISF). Disponível em: www.senado.gov.br . Acesso em 01 mar.2010.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores (MRE), *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1990-2000)*. Org. e prefácio de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros. Ed. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Senado Federal, 9 v, 2002.
- CHEIBUB, Z. B. *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. 140 Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1984.
- _____. *Diplomacia e Construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*. *Dados*. Vol. 28 n.1, 1985.
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Braz. political sci. rev.*, vol.3, 2008.

- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso Brasileiro e a política de comércio exterior. In: ENCONTRO DA LATIN-AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), Chicago, 1998.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 265-303, jul./dez, 2000.
- LIMONGI, Fernando; Figueiredo, Argelina. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, vol. 38, nº 3, p. 497-525. 1995.
- _____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.
- _____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, p. 303 a 344, 2002.
- _____. Instituições Políticas e Governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira, In: MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manoel Alcantara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed.UFMG., 2007.
- MAIA, C. C.; CESAR, S.E.M. A diplomacia Congressual: Análise Comparativa do Papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política Exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol.41, nº163, p.363-388, 2004.
- MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MAZZUOLI, V. de O. O Poder Legislativo e os tratados internacionais: o treaty making power na Constituição brasileira de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, v.38, n.150, p. 27-53, abr./jun. 2001.
- MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*. Porto Alegre: L&PM, 1983
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MILNER, Helen. V. Maintaining International Commitments in Trade Policy. In: WEAVER, R.K. e ROCKMAN, B.A (eds.). *Do institution matter?* Washington D.C.: The brookings institution, 1993.
- _____. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51, 4, 1997.
- NEVES, J.A de C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.25, nº1, p. 103-138, 2003.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de . Atores políticos e parlamento brasileiro no Mercosul. *Leviathan, Cadernos de Pesquisa Política*, nº1 p.231-252, 2004.

- _____. *Mercosul: Atores Políticos e Grupos de Interesses Brasileiros*. São Paulo: Ed. UNESP, 2003.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002.
- _____. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, p. 735 a 771, 2003.
- PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v.42, n.3, p. 427-461, 1988.
- RANGEL, Vicente Marotta. Emenda dos Tratados Internacionais. *Parecer cj/029do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, de 24 de setembro de 1991*. 12p, 1991
- REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RITTBERGER, Volker. Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories, In: HERMANN , M. G.; e Sundelius B. (eds.), *Comparative Foreign Policy Analysis*. Prentice-Hall, 2005.