

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

GLAUBER CARDOSO CARVALHO

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O PROCESSO DECISÓRIO
DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA NA ERA LULA: INTERESSES,
ATORES E AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA INTERESTATAL**

RIO DE JANEIRO

2018

GLAUBER CARDOSO CARVALHO

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O PROCESSO DECISÓRIO
DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA NA ERA LULA: INTERESSES,
ATORES E AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA INTERESTATAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional - PEPI, do Instituto de Economia - IE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ingrid Piera Andersen Sarti

RIO DE JANEIRO

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

C331 Carvalho, Glauber Cardoso.
A política externa brasileira e o processo decisório da integração sul-americana na era Lula: interesses, atores e as transformações do sistema interestatal / Glauber Cardoso Carvalho. – 2018.
283 p. ; 31 cm.

Orientadora: Ingrid Piera Andersen Sarti.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2018.
Bibliografia: f. 193-215.

1. Política externa - Brasil. 2. Processo decisório. 3. Integração econômica – América do Sul. I. Sarti, Ingrid Piera Andersen, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 320

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves
Figueiredo CRB 7– 6851 Biblioteca Eugênio Gudin/CCJE/UFRJ

GLAUBER CARDOSO CARVALHO

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O PROCESSO DECISÓRIO
DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA NA ERA LULA: INTERESSES,
ATORES E AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA INTERESTATAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional - PEPI, do Instituto de Economia - IE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

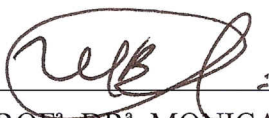
Data da aprovação: 4/4/2019



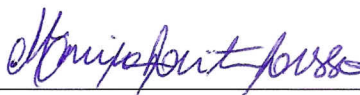
PROF^a. DR^a. INGRID SARTI (ORIENTADORA)
PEPI/UFRJ



PROF. DR. MAURÍCIO MÉDICI METRI
PEPI/UFRJ



PROF^a. DR^a. MONICA BRUCKMANN
PPGHS/UFRJ



PROF^a. DR^a. MONICA LEITE LESSA
PPGRI/UERJ



PROF. DR. WILLIAMS DA SILVA GONÇALVES
UERJ/UFF

RIO DE JANEIRO

2018

Ao meu pai, que tanta falta faz.

À minha mãe, sempre presente.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, pelo carinho, cuidado, compreensão e perdão;

Ao Junior, por cada palavra de incentivo nessa que foi uma difícil trajetória. Pela paciência, pelas revisões. Pelas alegrias divididas e pela felicidade futura;

À minha orientadora Ingrid Sarti, pelos questionamentos, inspiração e a dedicação ao serviço da integração sul-americana;

Aos professores que aceitaram participar da banca. À professora Mônica Leite Lessa, pelas conversas e por estar sempre presente nos debates em prol de uma agenda crítica;

Ao professor Williams da Silva Gonçalves, pelo inventivo em um momento crítico quando estava desesperançado com a integração depois do golpe;

À professora Monica Bruckmann, pela seriedade do trabalho e de suas pesquisas e pela atuação na integração sul-americana;

Ao professor Maurício Metri, por ter me acompanhado nesses anos, tendo participado também da banca de qualificação, e por entender a difícil jornada, diante de mudanças e questionamentos;

Aos professores Beatriz Bíssio e Pedro Campos, por aceitarem prontamente me ajudar e também participarem da banca;

À professora Maria Regina Soares de Lima, pela participação na banca de qualificação do projeto;

Um especial agradecimento à Larissa Rosevics, amiga da universidade para a vida. Agradeço por não permitir que eu desanimasse e por ter mantido passo firme em nosso blog Diálogos Internacionais. Desejo do fundo do meu coração que consiga realizar tudo o que deseja;

Ao amigo Leonardo Granato, cujo apoio, mesmo de longe, foi fundamental, sempre pronto para ouvir e contribuir. E em seu nome, a todos os amigos que fiz nesse período, sobretudo da turma do doutorado do PEPI de 2014;

Aos professores do PEPI, com uma menção especial ao prof. Franklin Trein que esteve sempre presente, oferecendo apoio e palavra amiga;

Aos companheiros do FoMerco e do grupo de pesquisa Integração Sul: Autonomia e Desenvolvimento, pelo intenso fomento de debate do tema. A luta continua;

Ao Fábio, ao Guilherme e à Beth, da secretária do curso, pela constante ajuda. E em seus nomes a todos da administração da universidade;

Ao meu empregador, o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento a quem tanto quero bem, solapado no bojo do golpe à democracia, que retirou também da pauta do debate oficial o projeto de desenvolvimento nacional autônomo e solidário. Em especial, agradeço ao dr. Roberto Saturnino Braga, brasileiro ímpar como pessoa e como político comprometido, que em 2014, enquanto Diretor-Presidente, aceitou que seu funcionário realizasse o Doutorado, mantendo o apoio até a reta final.

Por fim, e não menos importante por isso, aos amigos antigos e novos antigos dispostos e incentivadores para que eu completasse essa jornada que não foi isenta de dúvidas, questionamentos, bloqueios, dificuldades de vários tipos, mas certamente contei com a sorte de ter cada um de vocês em diferentes momentos também de alegria. Temendo que possa ter esquecido de nomes importantes que estiveram na minha vida e mantiveram minha sanidade mental e física, cito com carinho Laura Lacerda, Alexandra Costa, Luiz Fernando Carvalho, Aline Balué, Alexandre Salvador, Silvana Andrade, Leandro Groba, e a Celso, Leandro, Pedro, Camila, Carlos, Leo, Emerson, Natasha, Beth, Amanda, Edson, Sergio, Rick, Luciana, Ju, Victor, Lucas, Rosi – coaches e a turma da remela do CrossFit Redentor.

Rio de Janeiro, 19 de março de 2018

*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.*

**Constituição Federal
1988**

*Nobody said it was easy
No one ever said it would be this hard*

**The Scientist
Coldplay**

RESUMO

CARVALHO, Glauber Cardoso. **A política externa brasileira e o processo decisório da integração sul-americana na era Lula: interesses, atores e as transformações do sistema interestatal.** 2018. 283f. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional). PEPI-Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2018.

Esta tese se insere nos estudos sobre o desenvolvimento da região sul-americana, sob a ótica da política externa brasileira. Partindo da observação do crescente interesse nas questões de política internacional no Legislativo brasileiro, analisa-se a dinâmica entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional no campo da política externa, mais especificamente na tramitação de dois processos que dizem respeito à integração regional no governo Lula (2003-2010), a saber, a criação da Unasul e a do Banco do Sul. Esses foram os casos mais emblemáticos dentre as iniciativas do período, cujas realizações determinariam um real nível de aprofundamento da integração sul-americana dentro do projeto de desenvolvimento autonomista. Segue-se que o Legislativo buscou de fato ampliar seu espaço de atuação e competência em decisões internacionais, o que teria resultado na imposição de limitações e constrangimentos às negociações do Executivo. Esta tese se volta, portanto, para a análise do processo decisório dentro da política externa brasileira com relação aos seus agentes, aos conflitos de competências e aos mecanismos disponíveis e utilizados para atuação nas duas esferas estatais. Ao avançarmos no questionamento do papel imutável implicado constantemente à política internacional do país, adicionamos o componente regional como estrutural no contexto das mudanças que se apresentaram no Brasil e na América do Sul na primeira década do século XXI.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Integração Sul-Americana; América do Sul; Análise de Política Externa; Processo Decisório; Poder Executivo; Poder Legislativo.

RESUMÉN

La política exterior brasileña y el proceso decisorio de la integración sudamericana en la era Lula: intereses, actores y las transformaciones del sistema interestatal.

Esta tesis sigue los estudios sobre el desarrollo de la región de América del Sur, desde la perspectiva de la política exterior brasileña. A partir de la observación del creciente interés en cuestiones de política internacional en el Legislativo brasileño, nos llevó a analizar la dinámica entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional en el campo de la política exterior, específicamente en el procesamiento de dos procesos de integración regional en el gobierno de Lula (2003-2010), es decir, la creación de la Unasur y del Banco del Sur. Esos fueron los casos más emblemáticos entre las iniciativas de la época, cuyos logros determinarían un verdadero nivel de profundización de la integración Sudamericana dentro del proyecto de desarrollo autonomista. Se deduce que la legislatura intentó de hecho ampliar su área de práctica y competencia en las decisiones internacionales, que habrían dado lugar a la imposición de limitaciones y restricciones a las negociaciones. Esta tesis, por lo tanto, busca analizar la toma de decisiones dentro de la política externa brasileña en relación a sus agentes, los conflictos de competencias y los mecanismos disponibles y utilizados para el funcionamiento en ambas esferas. El avance en la cuestión del papel inmutable involucrado constantemente en la política internacional del país, agrega además el componente estructural regional en el contexto de los cambios realizados en Brasil y América del Sur en la primera década del siglo XXI.

Palabras clave: Política Exterior Brasileña; Integración Sudamericana; América del Sur; Análisis de la Política Exterior; Proceso de Toma de Decisiones; Poder Ejecutivo; Poder Legislativo.

ABSTRACT

Brazilian foreign policy and the decision-making process of South American integration in the Lula era: interests, actors and the inter-state system transformations.

This thesis follows the studies on the development of the South American region from the perspective of the studies of foreign policy. Starting with the observation of the growing interest in international policy issues in the Brazilian Legislative, that led us to analyze the dynamics between the Executive power and the National Congress in the field of foreign policy, specifically in the processing of two regional integration organizations in the Lula administration (2003-2010), namely, the creation of Unasur and the Banco del Sur. Those were the two most emblematic cases among the initiatives of the period, whose achievements would determine a real level of deepening of South American integration within the autonomist development project. It follows that the legislature sought in fact to expand your practice area and jurisdiction in international decisions, which would have resulted in the imposition of limitations and constraints to the negotiations. This thesis turns, therefore, to the analysis of the decision-making process within the Brazilian foreign policy with regard to its agents, to the conflicts of competences and to the mechanisms available and used for performance in both spheres. To advance in the questioning of an immutable role given constantly to the international policy of the country, we seek to add the regional structural component in the context of the changes performed in Brazil and South America first decade of the 21st century.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; South American Integration; South America; Foreign Policy Analysis; Decision-Making Process; Executive Power; Legislative Power.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA-TCP – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
ALCOSA - Área de Livre Comércio Sul-Americana
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CACD - Concurso de Admissão à Carreira Diplomática
CAF - Corporação Andina de Fomento
CAMEX - Câmara de Comércio Exterior
CAN - Comunidade Andina
CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDEICS - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CFT - Comissão de Finanças e Tributação
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CREDN - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
DEM - Democratas
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FLAR - Fondo Latinoamericano de Reservas
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FMI - Fundo Monetário Internacional
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBAS - Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA - Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPDH - Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos
IPRI - Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais
IRBr - Instituto Rio Branco
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MRE - Ministério das Relações Exteriores
MINUSTAH - Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti / Missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti
NAFTA - North American Free Trade Agreement / Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

NBD - Novo Banco de Desenvolvimento
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONU - Organização das Nações Unidas
OMC - Organização Mundial do Comércio
PEB - Política Externa Brasileira
PEC - Projetos de Emendas Constitucionais
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDC - Projeto de Decreto Legislativo
PDS - Projeto de Decreto Legislativo
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN - Partido da Mobilização Nacional
PPS - Partido Popular Socialista
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT - Partido dos Trabalhadores
PV - Partido Verde
REBRIP - Rede Brasileira pela Integração dos Povos
RBPM - Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul
REQ - Requerimento
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos
SERE - Secretaria de Estado de Relações Exteriores
SUCRE - Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas
UNE - União Nacional dos Estudantes
UNILA - Universidade da Integração Latino-Americana
USAID - United States Agency for International Development
USP - Universidade de São Paulo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Diagrama 1 - Fluxo do comportamento do Estado como ator	56
Diagrama 2 - Fluxo de comportamento com Integração	57
Diagrama 3 - Fluxo de comportamento diante do regionalismo	58
Gráfico 1 - Atos internacionais encaminhados ao Congresso Nacional (1988 – 2017)...	127
Quadro 1 - Chefe de governo e Ministro de Relações Exteriores: três modelos.....	63
Quadro 2 - Celso Amorim na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (2003-2010).....	120
Quadro 3 - Presidentes da CREDN e da CCJC por partido político (2003-2010)	123
Tabela 1 - Aporte de Capital no Banco do Sul.....	162

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A REINserÇÃO INTERNACIONAL DA AMÉRICA DO SUL: DECISÕES E AGENTES EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO.....	21
1.1 O CAMPO DE ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: BASE HISTÓRICO-CONCEITUAL SOBRE DESENVOLVIMENTO E AUTONOMIA	28
1.2 DECISÕES E AGENTES EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO: INTERAÇÃO E POSSIBILIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	45
1.2.1 A política externa e seus níveis de análise	53
1.2.2 A dinâmica da relação das instituições do Estado e da sociedade na ação internacional.....	54
2. A ESTRUTURA DO PROCESSO DECISÓRIO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA NA ERA LULA: INSERÇÃO INTERNACIONAL, ESTRATÉGIA DE AUTONOMIA E AGÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES	71
2.1 AGENDA ELEITORAL: OS PROGRAMAS DE GOVERNO E CHEGADA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES NO EXECUTIVO NACIONAL	73
2.1.1 1989 – Bases do plano alternativo de governo	75
2.1.2 1994 – Uma revolução democrática no Brasil.....	77
2.1.3 1998 – União do povo – Muda Brasil.....	80
2.1.4 2002 – Um Brasil para todos	82
2.1.5 2006 – Lula de novo com a força do povo	84
2.1.6 Planejamento colocado em prática	86
2.2 AGENTES DO PROCESSO DECISÓRIO EXECUTIVO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	88
2.2.1 Lula da Silva: o presidente metalúrgico.....	89
2.2.2 Celso Amorim: o ministro mascate.....	92
2.2.3 Samuel Pinheiro Guimarães Neto: o embaixador anti-Alca	96
2.2.4 Marco Aurélio Garcia: o professor da integração	100
2.2.5 MRE: estrutura e mudanças na burocracia especializada	103
2.2.6 Outros ministérios com competências internacionais.....	110
2.3 O LEGISLATIVO COMO AGENTE DO PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA	112
2.3.1 Competências constitucionais e estrutura do Poder Legislativo.....	116
2.3.2 A reivindicação do aumento da participação	127

3. UNASUL E BANCO DO SUL: AS DIFICULDADES DA TRAMITAÇÃO NO LEGISLATIVO DE PROPOSTAS DO EXECUTIVO SOBRE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA.....	133
3.1 A UNASUL ENTRE A VONTADE DO EXECUTIVO E O REGIMENTO DO LEGISLATIVO.....	135
3.1.1 Tentativa de abortar o processo antes mesmo de nascer	137
3.1.2 O início do processo da Unasul no Congresso Nacional em 2008.....	139
3.1.3 A integração mais dois anos como projeto	143
3.1.4 Seis meses depois – do projeto ao decreto.....	148
3.2 O BANCO DO SUL E A VENEZUELA: O USO DE MECANISMOS REGIMENTAIS SEM A PRÁTICA DA REJEIÇÃO	151
3.2.1 Antecedentes da proposta original do Banco do Sul: um desafio ao Sul	152
3.2.2 O Banco do Sul entre o dilema das lideranças e de seu alcance.....	156
3.2.3 Procedimentos regimentais para buscar informações	165
3.2.4 As comissões e suas estratégias	167
3.2.5 Os interesses de todas as oposições	170
3.2.6 A chegada do Banco do Sul no Congresso brasileiro anos depois.....	174
3.2.7 O banco que não saiu do projeto	177
3.2.8 Casos simbólicos – Venezuela no Mercosul, Bolívia e Banco dos Brics.....	182
CONCLUSÃO.....	189
REFERÊNCIAS	193
BIBLIOGRÁFICAS	193
ENTREVISTAS EM ÁUDIO E VÍDEO	202
ENTREVISTAS PUBLICADAS	202
DOCUMENTOS	203
DISCURSOS E COMUNICADOS	206
BASE DE DADOS.....	207
LEGISLAÇÃO E DEBATE LEGISLATIVO.....	207
JORNAIS E NOTÍCIAS.....	213
ENCICLOPÉDIAS E DICIONÁRIOS	214
SITES	215
ANEXO I - ORGANOGAMA DO MRE - GESTÃO DO MINISTRO CELSO AMORIM (2003).....	216
ANEXO II - ORGANOGAMA DO MRE - GESTÃO DO MINISTRO CELSO AMORIM (2004).....	217
ANEXO III - ORGANOGAMA DO MRE - GESTÃO DO MINISTRO CELSO AMORIM (2006).....	218
ANEXO IV - ORGANOGAMA DO MRE - GESTÃO DO MINISTRO CELSO AMORIM (2010).....	219
ANEXO V - COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS SOBRE TEMAS DE POLÍTICA EXTERNA DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA DO PODER EXECUTIVO ...	220

ANEXO VI – SÍNTESE DAS MUDANÇAS NO ACESSO À CARREIRA DIPLOMÁTICA - INSTITUTO RIO BRANCO (2003-2010)	225
ANEXO VII – PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO REFERENTES AO PROCESSO DE POLÍTICA EXTERNA.....	228
ANEXO VIII – DECRETO 7.667, DE 11 DE JANEIRO DE 2012 (TRATATO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS).....	233
ANEXO IX – FICHA DE TRAMITAÇÃO DO PDC 659/2008	245
ANEXO X – FICHA DE TRAMITAÇÃO DA MSC 537/2008	247
ANEXO XI – FICHA DE TRAMITAÇÃO DO PDC 1669/2009	249
ANEXO XII – TRECHO DA ORDEM DO DIA (17/09/2009)	253
ANEXO XIII – TRECHO DA ORDEM DO DIA (08/10/2009)	254
ANEXO XIV – TRECHO DA ORDEM DO DIA (07/07/2011).....	255
ANEXO XV – MEMBROS DA COMISSÃO SUL (1987).....	256
ANEXO XVI – ACTA FUNDACIONAL DEL BANCO DEL SUR (09/12/2007)	257
ANEXO XVII – CONVÊNIO CONSTITUTIVO DO BANCO DO SUL (26/09/2009)..	259
ANEXO XVIII – FICHA DE TRAMITAÇÃO DA MSC 45/2012 (13/03/2012).....	278
ANEXO XIX – FICHA DE TRAMITAÇÃO DO PDC 548/2012 (22/03/2012)	280

INTRODUÇÃO

Não é fácil determinar o alcance da política internacional, na medida em que ela se distinga da política externa do Brasil. No terreno político, os limites são sempre fluidos e nunca se apresentam com rigor e nitidez. Na realidade, a ação exterior é uma só, apenas com aspectos e projeções diferentes. A política externa e a política internacional se ajustam e se completam, tal como, no campo específico da segurança, a tática e a estratégia.
Embaixador Araújo Castro, 1978¹

A política externa brasileira (PEB) do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi protagonista de um processo de integração regional sul-americana ancorado na busca do desenvolvimento e da autonomia do continente e que assumiu a característica de resistência ao processo de globalização neoliberal no século XXI. A retomada do conceito de desenvolvimento pelo Brasil “que havia sido abandonado e substituído pela ideia politicamente neutra de prosperidade”² encontrou convergência nos países sul-americanos e fez com que a integração ganhasse ressonância também neles. O esgotamento econômico e social e a resistência ao modelo neoliberal levaram às crises que ocorreram no final do século e como resultado das eleições presidenciais houve uma renovação dos quadros Executivos, consagrando-se programas favoráveis aos processos de integração.³ Uma virada de página ocorreu na história da América do Sul e também de rompimento do consenso vigente na década de 90.⁴ A subida ao poder de governos de centro-esquerda⁵ se traduziu no amplo estímulo às políticas de inclusão social que passaram a nortear os projetos nacionais e de impulsão da integração regional.

¹ CASTRO, Araújo. (1978) O pensamento de Araújo Castro. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (orgs). **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 96.

² GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. In: RESENDE, Erica; MALLMAN, Maria Izabel. **Mercosul 21 anos: maioria ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013. p. 51.

³ SADER, Emir. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009. p.66.

⁴ GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. **OIKOS**. v.10, n. 2, p. 133-149, 2011.

⁵ Esse movimento tomou a maior parte dos países da América do Sul como a Argentina, com Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015); a Bolívia com Evo Morales (2006-); o Brasil, com Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016); o Chile, com Michelle Bachelet (2006-2010/2014-2018) e Sebastián Piñera (2010-2014); o Equador, com Rafael Correa (2007-2017); o Paraguai, com Nicanor Duarte (2003-2008) e Fernando Lugo (2008-2012); o Uruguai, com Tabaré Vázquez (2005-2010) e José Mujica (2010-2015); e a Venezuela, com Hugo Chávez (1999-2013) e Nicolás Maduro (2013-).

No caso brasileiro, o projeto de uma política externa levado a cabo por um governo de corte nacionalista, conforme destaca Gonçalves⁶, ancorada na integração regional autônoma e no desenvolvimento social foi um profundo divisor de águas nas propostas políticas que se enfrentaram reiteradamente desde 2003. Esse enfrentamento e as dificuldades que surgiram estão também relacionados às mudanças sociais e econômicas promovidas internamente, abrangentes o suficiente para incluir a sociedade em um novo ciclo de consumo, emprego, aumento da renda real, ampliação do acesso a bens comuns e promoção do bem-estar e da industrialização nacional visando à redução das desigualdades socioeconômicas.

Nesse contexto, foi notável a promoção da integração sul-americana como estratégia política, igualmente a aproximação a outros países em desenvolvimento. O destaque, dentre as muitas iniciativas,⁷ foi o fortalecimento do Mercado Comum do Sul – Mercosul e rejeição e derrota do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que reforçou a contraposição aos desmandos políticos dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que propôs emancipação frente aos enlances ditados pelas organizações internacionais de cunho financeiro, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), ou de cunho político, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, no campo educacional, foi importante a ação brasileira de criação da Universidade da Integração Latino-Americana (Unila)⁸. A isso se somam as iniciativas do IBAS, dos BRICS, a expansão da relação com a África e com o Oriente Médio. O processo de ampliação das relações internacionais, sobretudo no Sul global, passou, dessa forma, a ser objeto de crescente debate interno, perceptível no aumento do interesse sobre o tema nas eleições nacionais para cargos do Executivo e do Legislativo, e também na multiplicação de pesquisas, fóruns e cursos da área internacional.

⁶ GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 59.

⁷ Essa reinserção global do Brasil, resumida conceitualmente como a política externa ativa e altiva, atuou fortemente com sucesso em outras áreas como na liderança do G-20 nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Doha; na influência para a implementação da Cúpula contra a Pobreza e a Fome; na consolidação do G-4, formado pelo Brasil, Alemanha, Índia e Japão para a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo no que dizia respeito aumento da representatividade do Conselho de Segurança; nas participações na prevenção de conflitos e no comando da força de paz no Haiti – Minustah; na aproximação com o Oriente Médio e com a África; na formação do Fórum IBAS – Índia Brasil e África do Sul e dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Cf. AMORIM, Celso. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de conjuntura**, n. 4. Observatório de Política Sul-Americana/Iuperj. Rio de Janeiro. 04/03/2005 Disponível em: <http://bit.ly/2FLm2QH> Acesso em: 30 Jan. 2018.

⁸ Sobre o assunto ver: ROSEVICS, Larissa. **O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI: por uma integração regional via educação**. Tese (Doutorado em Economia. Política Internacional). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

É justamente a observação desse interesse nas questões de política internacional no Legislativo que nos levou a analisar a dinâmica entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional brasileiro no campo da política externa, mais especificamente na tramitação de dois processos que dizem respeito à integração sul-americana no governo Lula: a criação da União de Nações Sul-Americanas - Unasul e a proposta do Banco do Sul. A hipótese é que o Legislativo buscou ampliar seu espaço de atuação e competência em decisões internacionais, o que teria resultado na imposição de limitações e constrangimentos às negociações do Executivo nesse campo, e que afetaram especificamente essas duas iniciativas.

A Unasul e o Banco do Sul são os dois casos mais emblemáticos dentre as propostas do período, cujas realizações aprofundariam de forma real o processo de negociação da integração sul-americana dentro do projeto de desenvolvimento autonomista. No que diz respeito ao Brasil, a ratificação para criação dessas instituições precisou também da aprovação do Congresso Nacional e nessa esfera contou com uma ação interessada e questionadora que difere das interpretações correntes que indicam um processo de delegação de decisão ao Executivo ou apontam um desinteresse em temas internacionais.⁹

Assim, essa tese se volta para a análise do processo decisório dentro da política externa brasileira com relação aos seus agentes, competências e mecanismos disponíveis para atuação, não só no Executivo como no Legislativo. Formulada pelo Poder Executivo, capitaneada pelo presidente Lula, consideramos que a PEB do período seguiu uma proposta amadurecida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) por quatro pleitos e foi executada por uma assessoria condizente com uma proposta específica de política externa para a integração. Como Ministro das Relações Exteriores (MRE), o Embaixador Celso Amorim, por exemplo, já havia proposto a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) na década de 90. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que foi nomeado como Secretário-Geral do MRE, posicionava-se fortemente contra a Alca e em defesa de um Mercosul ampliado. Ao mesmo tempo, Lula convidou não um diplomata, mas um professor, intelectual e fundador do PT, Marco Aurélio Garcia, para ser seu Assessor de Relações Internacionais,

⁹ A literatura sobre o assunto remete para a figura da “delegação” explicada por Lima e Santos em estudo sobre a política de comércio exterior, no qual, o legislador deixava para o Executivo a decisão, mantendo-se como ratificador das negociações. LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*. n. 52, p. 121-200, 2000.

este que defendia uma atuação autônoma à potência hegemônica e o fortalecimento político da América do Sul.¹⁰

O objeto de estudo é, portanto, a tramitação das propostas de criação dos dois organismos sul-americanos no âmbito do Congresso Brasileiro e seu confronto com a proposta vinda do Executivo após o término da negociação internacional. Cabe notar desde já que a Unasul e o Banco do Sul se configuram como duas vertentes do projeto de integração sul-americana ampliada, uma representando um viés político, dentro de uma instituição de organização flexível, e outra representando o viés econômico e financeiro, buscando romper com a vulnerabilidade externa na demanda por financiamento.

A título de introdução, a Unasul foi uma proposta brasileira do governo Lula que atualizou a antiga proposta da Alcsa e adotou a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) para formar um processo fundado no entendimento político. É caracterizada como um espaço de diálogo e de concertação. Foi um processo original, como já analisamos em outra ocasião¹¹, expressado na criação de conselhos setoriais que visavam ao aprofundamento do conhecimento e pretendiam tornar-se uma plataforma para negociações em múltiplos campos temáticos. A ideia de uma união, tal como consolidada, tem origem na redemocratização do Cone Sul e a base da integração de todo o continente foi o fortalecimento do Mercosul.¹² A origem da Unasul está nos encontros entre os mandatários da região, tendo alcançado sua formalização com o Tratado de Brasília, em 2008. Seguindo os procedimentos de incorporação de atos internacionais, Lula enviou a proposta para o Congresso Nacional naquele ano. A esse movimento seguiu um intenso debate depois de muitas obstruções dentro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tendo sido aprovado em 2011. Ainda que o tratado tenha sido promulgado pela presidente Dilma Rousseff em 2012, notamos que a organização já funcionava e já tinha alcançado resultados em momentos de crise política na região.

Já os antecedentes do Banco do Sul, proposta do presidente venezuelano Hugo Chávez, apontam que a conceito seguia a entidade financeira proposta por uma comissão

¹⁰ Veremos com mais detalhes no trabalho o perfil e trajetória destes quatro atores do Poder Executivo, relacionando-os com as ideias e o projeto proposto no período.

¹¹ CARVALHO, Glauber Cardoso. **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul**. 2013. 194f. Dissertação. (Mestrado em Economia Política Internacional). Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2013.

¹² GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 55.

internacional da ONU – Comissão do Sul - na década de 80¹³, que procurou identificar as potencialidades e vulnerabilidades dos países do Sul. A ideia da instituição foi renovada nos encontros presidenciais que caminhavam para a aproximação de toda a América do Sul a partir do processo de ampliação do Mercosul, no qual acederia a Venezuela - outro fato que contou com a objeção concreta do Legislativo brasileiro, que baseou sua argumentação no que consideram um comportamento não democrático de Chávez.¹⁴ A concretização da iniciativa, antes mesmo da Unasul, ocorreu pela ata de fundação do Banco, em 2007, apesar de seu convênio constitutivo ter sido assinado em 2009 por Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

É possível verificar que o projeto deste banco apresentou duas diferentes questões. A primeira é que as principais negociações não foram realizadas pelo Itamaraty, mas pelo Ministério da Fazenda. A segunda é que o convênio foi enviado para o Congresso Nacional por Dilma em 2012 e que depois de diversas aprovações em comissões, o projeto simplesmente saiu da pauta de discussão da Câmara. Sua importância em termos de possibilidade de promoção da autonomia financeira regional se contrasta com os debates que se seguiram naquela instância, que dão conta de parlamentares desconexos com o momento e as propostas da integração sul-americana, afoitos pela crise internacional e discordantes dos propósitos do Banco de prover a região com alternativas de financiamento de projetos de desenvolvimento.

Partindo do exposto acima, estruturamos a tese em três capítulos. No primeiro, introduzimos uma base histórico-conceitual sobre desenvolvimento e autonomia no projeto de PEB, apoiados em pesquisas que mostram a participação de múltiplos atores dentro do Estado, dos quais enfatizaremos a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O segundo capítulo busca localizar as ideias da integração sul-americana dentro da PEB de Lula, para isso, voltamos a análise para as propostas históricas do PT e para as personagens do processo decisório, citadas acima, como instâncias internas do Poder Executivo. Também salientamos as mudanças realizadas em termos de estrutura, que enfatizam um movimento de reforço no projeto de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, contrastamos as noções de ação do MRE apresentando as competências internacionais de

13 CARVALHO, Carlos Eduardo; et al. Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. In: VADELL, Javier; CAMPOS, Tatiana Las Casas. **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2011.

14 GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 55.

outros órgãos do Executivo e das possibilidades de agência do Poder Legislativo em ações que visam a aumentar a ingerência deste na realização de tratados internacionais ainda em sua fase de negociação.

É no terceiro capítulo que o objetivo desse trabalho se desenvolve precisamente na análise da tramitação da Unasul e o Banco do Sul, do Executivo ao Congresso brasileiro. Para recomposição dessa narrativa, utilizamos os arquivos públicos dos poderes da República para extração das fontes e registros históricos. A construção das confusas idas e vindas do debate da integração a partir das fichas de tramitação dos projetos para a incorporação legal no ordenamento brasileiro, ainda que extensa em seu conjunto é inédita. Na análise do material, buscaremos identificar a atuação dos envolvidos e a possível construção de uma obstrução política do Legislativo que expressa também a motivação de ampliação da participação em política externa.

1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A REINserÇÃO INTERNACIONAL DA AMÉRICA DO SUL: DECISÕES E AGENTES EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

Esta é a razão de ser e a finalidade das Nações Unidas. E para isso nos reunimos aqui. Jamais, no curso da história, se concertaram para esta obra de conjunto, tantas forças materiais [...]. Isto aqui não é uma simples organização política. Não é um mero pacto entre nações. É um acordo entre os sentimentos e os pensamentos humanos. Aqui verificaremos se os povos aprenderam a se conhecer e a confiar uns nos outros, se poderão solucionar fraternalmente os seus diversos problemas.
*Oswaldo Aranha, 1947*¹⁵

O aprofundamento da integração regional sul-americana no começo do século XXI teve a ação direta da política externa brasileira, a partir das decisões tomadas pelo governo Lula no direcionamento do seu projeto de desenvolvimento para uma estratégia diversificação das relações internacionais, não somente pela universalização com o Sul global, mas conscientemente direcionado para a aproximação com seus vizinhos.

Ancorada nas práticas das políticas externas que emergiram de um processo de transformações, a integração política surgiu da negociação entre unidades de poder assimétricas, com diferentes níveis de desenvolvimento econômico, social e industrial, ao mesmo tempo divergentes quanto ao modelo de inserção internacional. Apesar dessa forma de percepção, de que tinham tudo para manterem-se desunidos, é possível verificar que foi se intensificando a noção de que havia possibilidade de uma construção regional conjunta, que vencesse as barreiras políticas da desconfiança e da competição que vigorou por longo tempo:

[...] o reordenamento das relações internacionais da região a partir das renovadas concepções de integração, desenvolvimento e autonomia ganhou o impulso necessário para se concretizar em um organismo complexo, um mecanismo de facilitação da cooperação, uma instância de consulta regional, uma organização internacional plural, uma instituição com bases outras que apenas o econômico-comercial.¹⁶

¹⁵ ARANHA, Oswaldo. (1947) Discurso de abertura da Segunda Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, 16 de setembro de 1947. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (orgs). **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 133.

¹⁶ CARVALHO, Glauber Cardoso. A América do Sul em processo de transformação. 2013. *Op. Cit.* p. 161.

Os antecedentes do encontro dos líderes sul-americanos revelam algumas características explicadas pelos estudiosos da política externa, como descrevemos neste primeiro capítulo, que explicam que o líder do país pode realizar a opção pela cooperação internacional quando: não quer agir de forma tal como as forças internas e externas assim o querem; para agir ou conseguir alcançar algo que as forças seriam contra. A ação do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso buscou, nesse sentido, uma opção para a não rejeição da Alca, tida como irreversível. Mantido o projeto neoliberal da cúpula do governo, o ato de assumir a adesão à Alca não dava certeza de suas consequências. Ao mesmo tempo, a opção de não adesão, sendo o governo altamente ligado às finanças globais, poderia ter piores consequências.

Enquanto isso, o Brasil tinha passado por uma crise de desvalorização do Real que perdurava e ameaçava a Argentina, que também vinha de reformas estruturais liberais, que ampliaram a grave recessão ao mesmo tempo em que deteriorou seu tecido social.¹⁷ Seu enfraquecimento também atingia o Mercosul e poderia desmobilizar o bloco, deixando o caminho livre para a integração hemisférica.

A convocação pelo Brasil da I Reunião de Presidentes da América do Sul, que tomou lugar entre 31 de agosto e 1 de setembro de 2000, guarda, portanto, as características de uma opção racionalmente nem voltada para a Alca, nem para o efetivo comprometimento com os vizinhos da América do Sul, opção não planejada em seus anos de governo. A estratégia consistiu, assim, na aposta de que o conjunto de líderes sul-americanos seguiriam o aprofundamento que comprometesse as propostas de livre-comércio americana, vetor já anunciado nas posições anti-norte-americanas do presidente venezuelano Hugo Chávez, que chegou ao poder em 1999.

No comunicado final daquele encontro¹⁸ foi exposto o objetivo de encontrar uma coesão para ações conjuntas da América do Sul a partir da necessidade de uma inserção na economia mundial mais favorável, diante dos desafios do processo de globalização que tendia a aprofundar os desequilíbrios e as desigualdades. Posição já resumida pelo então Secretário-

¹⁷ FERRARI, Andrés; CUNHA, André Moreira. As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 2 (33), p. 47-80, ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n2/a03v17n2.pdf> Acesso em: 20 Jan. 2018.

¹⁸ BRASIL. **Comunicado de Brasília**. 1º de setembro de 2000. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 87, 2º semestre de 2000. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N87_2Sem_2000.pdf Acesso em: 27 jan. 2018.

Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, ao final de um seminário no Itamaraty que precedeu à reunião dos presidentes:

Para uns, trata-se em primeira linha de promover a formação de um front comum de defesa contra efeitos perversos da globalização [...] Entre outros, o professor Hélio Jaguaribe expressou ideias e conceitos nesta linha [...] tendo como ponto de referência o objetivo de resistir à potência hegemônica e, em particular, à Alca. Para outros participantes do seminário, a organização do “espaço sul-americano”, na expressão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, está ligada a um enfoque que privilegia a criação de condições para o adensamento dos laços da região com os principais polos políticos e econômicos do sistema internacional.¹⁹

Ainda assim, duas principais proposições foram feitas no encontro dos mandatários. A primeira foi, concretamente, a formação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), que estabelecia a definição de pontos estratégicos nos campos de energia, transporte e comunicação, para o começo da dissolução de entraves no campo logístico entre os países.²⁰ Além disso, houve a decisão de iniciar as negociações entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e Mercosul, a partir do processo de liberalização de mercados e obedecendo aos princípios do “regionalismo aberto”, com a formação de um espaço econômico na região.

No começo da década, a crise chegou à Argentina. Assim como no Brasil, o processo eleitoral programado para 2002 foi marcado pela “virada à esquerda”²¹ ou o “reaparecimento da toupeira”²² nas alusões que serviram para caracterizar a subida ao poder de partidos progressistas no começo do século XXI. Estes buscaram resgatar as sociedades do inescapável processo neoliberal e do conservadorismo da elite, que tinha aprofundado a miséria das classes mais baixas, a desigualdade entre os cidadãos, inclusive no acesso aos bens públicos, com o desmantelamento ou não investimento em saúde e educação, além de ter aumentado de forma contundente a dívida externa e interna dos países do Sul, com o financiamento para

¹⁹ CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **Comentários do Secretário-Geral das Relações Exteriores**, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no encerramento de Seminário sobre a América do Sul no Instituto Rio Branco. Brasília, 2 de agosto de 2000. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 87, 2º semestre de 2000. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N87_2Sem_2000.pdf Acesso em: 27 jan. 2018.

²⁰ Ver: PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a Iniciativa para a integração de infraestrutura regional sul-americana. In. COSTA, Darc (org.) **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei Ed, 2011.

²¹ SILVA, Fabrício Pereira da. **Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

²² SADER, Emir. A nova toupeira. 2009. *Op. Cit.*

pagamento de juros e a formatação de condicionalidades a partir dos órgãos de ajuda financeira.

Os governos que subiram ao poder a partir de então, trazendo noções alternativas pelo menos no campo político, fizeram uma opção pela região, seguindo proposições de uma ação conjunta, desejável frente ao aumento da competitividade e briga de acesso ao mercado dos EUA, que havia sido o lugar histórico de periferia do subcontinente, e que se poderia ser mantido com o desenrolar das negociações da Alca.

Os primeiros encontros que marcaram a evolução do processo renovado da integração sul-americana a partir de 2003 se basearam em três fatores principais. O primeiro, talvez mais simples, foi a inércia dos programas técnicos que evoluíram dos encontros entre os presidentes no marco daquela primeira reunião em Brasília, na qual pairava a crise que tomava conta das preocupações dos dois principais países da região e ameaçava o principal pilar institucionalizado, que era o Mercosul. Do debate sobre a IIRSA veio o a preocupação sobre a necessidade de um financiamento do desenvolvimento estrutural e social livre de condicionalidades, que seria consubstanciado na ideia do Banco do Sul, que veremos adiante, mas dentro da noção de não sobrepor iniciativas já existentes na região.

O segundo foi a progressiva quebra dos avanços neoliberais de matriz pura, ainda que no Brasil tenha sido mantida uma ortodoxia econômica²³, com a eleição de governos de esquerda ou de centro esquerda, que representaram mais do que simplesmente uma alternância de poder, mas uma real alternativa ao modelo de inserção internacional subordinada, seja pela via política, seja pela econômica. Embora Chávez tenha sido um precursor em 1999, a Venezuela estava inserida na dependência econômica da fatura do petróleo, que reproduziu um modelo de subdesenvolvimento cujo aspecto autocentrado de governo não foi exatamente competente na alteração da estrutura social e dos abismos que já marcavam sua sociedade há muitos anos.²⁴

²³ Os argumentos são vários e seguem pela linha da continuidade, entre a oposição de direita e a oposição de esquerda, ou pela extrema ruptura. Entre vários capítulos do livro em questão, referenciamos como resumos de vários pensamentos diferentes: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *Estratégias e Modelos de Desenvolvimento*. In:_____. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico, 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010; e, FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno; PHILIGRET, Celeste; BALANCO, Paulo. *Modelo liberal-periférico e blocos de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula*. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico, 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

²⁴ FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento com abundância de divisas**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2008. (Coleção Arquivos Celso Furtado)

Neste caso, as maiores referências foram, como já vimos, primeiro a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, ao que se somou no mesmo ano a de Néstor Kirchner, na Argentina. Ambos possuíam plataformas que davam atenção ao fortalecimento da integração como uma das prioridades de governo, seguindo a renovação da inserção nacional e regional, que os posicionaria em resguardo da autonomia da região frente aos ganhos correntes do Mercosul e contra o avanço incerto da Alca.

Ao tripé formado pelos três países, Argentina, Brasil e Venezuela, cada qual com uma intenção externa e um modelo de conformação democrática de sociedade, agregaram-se outros que tomaram posse ainda no começo da década e formaram um movimento de transformação que culminou na organização, já em 2004, da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). Cada país teve sua contribuição e seu papel na aceitação ou na modificação das propostas apresentadas originalmente pelo Brasil, sendo apenas nesse sentido que reside o modelo tripé, uma vez que a velada disputa de lideranças ocorreria entre Brasil e Venezuela. Estes, assentados em diferenças econômicas com o resto da região, exerciam estilos distintos, o primeiro pelo campo diplomático e conciliador e o segundo pelo lado geopolítico e de confrontação. A Argentina, por seu lado, manteve fortemente sua influência política na região, ao passo que seu potencial econômico foi lentamente reestruturado pela reorientação econômica de Kirchner.

O terceiro fator foi a “permissividade”, para usar o termo que veremos adiante de Helio Jaguaribe, do regime norte-americano, que em governos republicanos tendem a afastar seu olhar da América “de baixo”. Ainda pesava em sua política ter que lidar com as questões que envolveram os atentados ao World Trade Center, em 2001, e a sua guerra ao terror que foi lançada depois disso. Reconhecemos, porém, que essa figura de linguagem carrega, a nosso ver, um determinante absoluto que retira o caráter propositivo e transformativo das iniciativas sul-americanas. Embora tal aspecto seja assumido por alguns analistas, como Serbin²⁵, para quem foi essa política estadunidense voltada para o Oriente Médio que “possibilitou” a maior autonomia e o surgimento de governantes de centro e de esquerda na América do Sul. Acreditamos que em uma abordagem sistêmica de causação da integração, tal componente precisa ser relativizado em prol do conjunto de fatores que estiveram presentes internamente à região.

²⁵ SERBIN, Andrés. Unasur frente a las crisis regionales: multipolaridade, liderazgos e instituciones regionales. In: VADELL, Javier; CAMPOS, Tatiana Las Casas. **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2011. p. 327.

A ideia da Casa, conformada na III Reunião de Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, em 8 dezembro de 2004, pela Declaração de Cuzco, ademais de seu vaticínio pelo desenvolvimento conjunto dos povos que realizariam os desígnios de Pátria Grande dos primeiros libertadores, ressaltava em seu texto o motivo exato que permitiu sua ocorrência pela primeira vez na história do continente, a convergência:

[...] de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional [...] e lhe outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.²⁶

Além da convergência, estava claro que era compartilhada a crença de que essa iniciativa possuía a chance de dar resultado positivo, fosse racionalmente para trazer dividendos políticos internos com votos e eleição, fosse em auxílio das economias nacionais com a previsão de crescimento do mercado regional integrado pela aproximação Mercosul-CAN, fosse, ainda, pela necessidade de contrapeso na negociação da Alca, cujo projeto absorvia parte importante de agenda de política exterior de todos, embora alguns estivessem também engajados em prévias negociações bilaterais.

As negociações em torno dessa nova comunidade foram extremamente graduais no nível político e com pouco entusiasmo nos níveis Executivo e técnico. Em 2005, em Brasília, ocorreu a I Reunião de Chefes de Estado da Casa, onde voltaram a destacar a necessidade de insistir na integração da infraestrutura física e energética, além de seguirem o “fortalecimento” – sem que seja definido como executá-lo – do diálogo político, da ação estratégica sobre o meio ambiente, mecanismos financeiros, telecomunicações e inclusão social. No primeiro ponto sobre a organização, ficou claro que a base seria a institucionalidade já existente – uma vez que não seriam criadas novas formas de organização além dos encontros de Chefes de Estados, Ministros e de outros responsáveis ligados aos temas setoriais específicos.²⁷

²⁶ Tradução nossa. Do original: “[...] de sus intereses políticos, económicos, sociales culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional [...] y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”. CASA. **Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones**. III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004. Disponível em: https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur.org/documents/content/DECLARACION_DEL_CUSCO_SOBR_E_LA_COMUNIDAD_SUDAMERICANA_DE_NACIONES_TERCERA_CUMBRE PRESIDENCIAL_SUDAMERICANA.pdf?noderef=5139616a-e576-4e3a-ae72-793a4cc4981f Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

²⁷ CASA. **Declaración presidencial y agenda prioritaria**. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones Brasília, 30 de septiembre de 2005. Disponível em: <https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur.org/documents/content/DECLARACION PRESIDENCIAL Y>

Em um novo encontro, em dezembro de 2006, em Cochabamba, na Bolívia, marcando a II Cúpula da Casa, os Chefes de Estado voltaram a apoiar a retórica da importância da integração para a redução do enorme déficit social da região e traçaram treze objetivos sem nenhum aspecto prático e factível, excetuando a frase “promover a conectividade da região a partir da construção de redes de transportes e telecomunicações que interconectem os países”. Ainda assim é demasiado vago o formato dessa rede. Além disso, em nenhum momento se estabeleceu um prazo ou um plano de ação real. Clamando por um novo modelo de integração, os mandatários deixam claro que a integração se assenta em alianças estratégicas. Ora, ou o redator, que deve ter sido um membro da alta chancelaria de um dos países, desconhece a diferença entre integração e aliança, ou ali estava prescrito que o compromisso assumido descreveria apenas a vontade dos presentes sem nenhuma intenção concreta de ultrapassar a retórica. Todavia, assumiam a importância da criação desse espaço de consultas e conciliação como contribuição para a estabilidade regional.²⁸ Esse, talvez, tenha sido o principal alcance do processo do novo milênio.

Nesse contexto de incertezas sobre o efetivo papel a desempenhar dentro de objetivos largos e variando entre uma aliança estratégica e um espaço de identidade dos povos, é que em 2007 um passo concreto é dado. Na reunião extraordinária sobre o “Diálogo Político”, na Ilha Margarita, na Venezuela, os Chefes de Estado e de Governo decidiram mudar o nome do “esforço integrador” para União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Alteraram também a visão que esteve presente no ano anterior, decidindo pela criação de uma secretaria permanente e com sede em Quito, além do estudo para o Acordo Constitutivo da Unasul, que deveria ser apresentado em 2008.

O projeto da Unasul além de ter resgatado diretamente a ideia da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (Alcsa), já proposto pelo Brasil na gestão Itamar Franco/Celso Amorim, adicionou o componente político na negociação conjunta dos países com a potência hegemônica. O retorno de Celso Amorim como chanceler de Lula indicou a renovação dessa

AGENDA PRIORITARIA PRIMERA REUNION DE JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SU-
DAMERICANA DE NACIONES.pdf?noderef=d1413e9d-b093-47b1-976b-b354f259a2e5 Acesso em: 20 Jan.
2018.

²⁸ CASA. **Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007.** Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_COCHABAMBA_COLOCANDO_LA_PIEDRA_FUNDAMENTA
L_PARA_UNA_UNION_SUDAMERICANA.pdf?noderef=291f5cf3-5ad2-4a46-9c49-b94b68682505](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_COCHABAMBA_COLOCANDO_LA_PIEDRA_FUNDAMENTA_L_PARA_UNA_UNION_SUDAMERICANA.pdf?noderef=291f5cf3-5ad2-4a46-9c49-b94b68682505) Acesso em: 20 Jan. 2018.

proposta, que encontrou, dessa vez, um campo mais fértil para seu crescimento, tanto quanto uma agenda crescentemente negativa de oposição aos ditames dos Estados Unidos.

Afirmamos, anteriormente, que “a Unasul inova por ser um processo de cooperação consensual longe de etapas predeterminadas e próximo de desejos e expectativas renovadas”²⁹, não tendo sido nossa questão naquele momento adentrar na chamada caixa preta do Estado. Neste momento, questionamos o planejamento e o alcance das propostas dos governos, diante da dinâmica interna entre atores do processo decisório brasileiro, buscando enxergar que debates foram realizados para sua aprovação e entrada em vigor.

Seguindo o preceito constitucional, sua adequação à normativa nacional passou por mais obstáculos do que poderia prever a vontade do líder do Executivo, tida como exclusiva de um poder concentrador de decisão da política externa do país. Tampouco foi a partir da agenda de interesses do Congresso que a integração de toda a América do Sul emergiu como tema prioritário, contando assim com uma complexidade de fatores.

1.1 O CAMPO DE ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: BASE HISTÓRICO-CONCEITUAL SOBRE DESENVOLVIMENTO E AUTONOMIA

A percepção da primazia do Estado como o ator protagonista nas relações internacionais determinou também por muito tempo a primazia da análise dos determinantes externos como decisivos para a ação internacional.³⁰ Essa perspectiva relegou a segundo plano os múltiplos fatores explicativos de como o Estado, como unidade de poder, realizava as decisões para tomar um posicionamento na arena externa.

Essa visão começou a mudar a partir do entendimento de que outros personagens também influenciavam o jogo de poder, as organizações internacionais, o processo de integração regional e formação de novas unidades, as grandes empresas globais e também as organizações da sociedade civil – as ONGs. Também passou por esse contexto grandes

²⁹ CARVALHO, Glauber Cardoso. A América do Sul em processo de transformação. 2013. *Op. Cit.* p. 163.

³⁰ GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. 3ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. p. 12

debates de caráter mundial, como sobre a universalização dos direitos humanos e a degradação e cuidado do meio ambiente – tido como um bem comum à humanidade.³¹

Essas perspectivas incidiram nas pesquisas sobre a formulação da política externa e geraram questionamentos sobre os determinantes domésticos dessa política, o que retirava também a característica da unicidade interna do Estado. Pensar o nível interno significou, ao mesmo tempo, questionar os formuladores e tomadores de decisão em política externa para compreender interesses e objetivos de suas escolhas, que se transformavam em ação na arena global. Dessa forma, conseguiram ampliar o leque de variáveis adicionando às decisões internacionais componentes políticos, econômicos e culturais da dinâmica existente entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das formações organizacionais dos governos, dos instrumentos e limitações de cada ator, e da interlocução entre governo e sociedade – abrangendo tanto a formação da opinião pública quanto grupos de pressão ou barganha.

Essa abertura da análise foi de extrema importância para a compreensão dos movimentos do Estado nacional dentro do jogo interestatal e da geopolítica mundial. Os estudiosos do comportamento da política externa, paulatinamente ampliaram e diversificaram seu leque de interpretações para além do processo decisório ou da política comparada, assumindo no Brasil, por exemplo, um amplo debate sobre metas de autonomia, estratégias e condicionantes do exercício dessa política que carrega questões específicas.

A proposta que trazemos nesta parte, que nos situa dentro de um amplo debate e ajudará na argumentação geral, é compreender as características da formulação da política externa. Começamos com o debate sobre o peso e a importância no Brasil do debate acerca de uma estratégia de autonomia. Recorremos a um histórico da evolução do debate sobre PE no Brasil e fora, pois, acreditamos que os múltiplos temas das pesquisas foram enfatizando e cristalizando questões que se mostram controversos até hoje. Ou seja, como se desenvolveu a visão do processo decisório a partir da evolução de abordagens explicativas sobre o interesse nacional, os agentes da política externa capazes de formulação, decisão, implementação e controle, assim como os grupos de interesse que podem exercer demandas e pressão sobre os entes do governo.

Os estudos sobre política externa se desenvolveram no Brasil ora com adaptações, ora com originalidade dos modelos externos. Em uma análise do quadro geral do campo no

³¹ GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. 3ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

Brasil, Salomón e Pinheiro³², indicam a consolidação das pesquisas concentradas na disciplina de Análise de Política Externa - APE, uma subárea do campo de Relações Internacionais, em cursos regulares e em debates nos encontros nacionais. Segundo as autoras, diferenciando-se do espectro geral de pesquisas em relações internacionais, o foco na política externa adentrou no Estado para ver os processos internos, as questões governamentais, nos quais são relevantes objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas.

Ao verificar o desenvolvimento dessa área em diversos países da América Latina, Giacalone³³ passa em revista as concepções tradicionais concluindo que seu desenvolvimento ocorreu fora dos padrões dos estudos do *mainstream*, criando seu próprio olhar; foi influenciado pelas tradições de outros campos de conhecimento; e, incorporou variáveis do contexto cultural-institucional. Para a autora, assim, é possível considerar que ocorreu na América Latina um hibridismo quanto ao tratamento diferenciado dos temas centrais de interesse – desenvolvimento, autonomia e Estado.

Em estudo sobre o avanço das pesquisas na área internacional, realizado por Miyamoto³⁴, dois caminhos são definidos pelo pesquisador, o primeiro teve um maior peso da área histórica, da política e das questões geopolíticas e o segundo envolveu questões culturais e econômicas. Já Cervo e Bueno³⁵ distinguem o momento anterior à década de 50 como tendo sido dominado pela história diplomática, a partir da qual teria ela entrado em sua maturidade com a pesquisa universitária.

Nesse contexto, é necessário ressaltar a contribuição das análises sobre economia política dos países periféricos e seus estudos sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento, assim inserido no circuito de constante aprofundamento das disparidades entre o centro e a periferia do sistema, dos pensadores ligados a então Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), nas figuras de Raul Prebisch e de Celso Furtado.

³² SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. 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. p. 40.

³³ GIACALONE, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis: external influences and internal circumstances. **Foreign Policy Analysis**, 8, p. 335-353, 2012. doi: 10.1111/j.1743-8594.2011.00176.x

³⁴ MIYAMOTO, Shiguenoli. O estudo das Relações Internacionais no Brasil: o estado da arte. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, UFPR, nº 12, p. 83-98, junho de 1999.

³⁵ CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3º ed. Brasília. Ed.UnB, 2008. p. 14.

Segundo Bielschowsky, os estudos cepalinos tinham a característica de recomendações políticas e ao mesmo tempo em que eram realizados por e para a América Latina, estavam também:

[...] plenamente sintonizadas com o coração da nova ‘teoria do desenvolvimento’: os países subdesenvolvidos mereciam uma formulação teórica independente [...], porque em aspectos relevantes funcionavam de forma diferente dos desenvolvidos. No fundo [...] todos colocavam a mesma mensagem central, a da necessidade de realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza.³⁶

As interpretações dos teóricos da dependência na década de 60 foram igualmente singulares no que relaciona situação do subdesenvolvimento, ao rompimento da submissão aos interesses e à dinâmica das economias desenvolvidas, também dentro da visão de conflito de classes internamente. Entendendo que houve diversos caminhos seguidos, citamos como expoentes foram Rui Mauro Marini, Theotonio dos Santos, Andre Gunder Frank, Vania Bambirra, Samir Amin, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.³⁷ Estes examinaram os contextos nacionais na evolução do capitalismo mundial e advogaram contra a dominação e a redução de sua soberania, um processo de busca de autonomia baseado em um contexto de revolução contra o centro dominante. Aos vieses da teoria da dependência, da situação do subdesenvolvimento, da submissão aos interesses e à dinâmica das economias desenvolvidas se juntavam também análises críticas ao processo de globalização.

Enquanto nos Estados Unidos o campo acadêmico sobre política externa seguia um debate metodológico, no Brasil, segundo Giacalone, ficou ligado ao realismo, para ela reflexo também do contexto nacional de lenta e gradual abertura da ditadura militar, no final da qual, as ideias de autonomia e desenvolvimento estiveram mais diretamente relacionadas à ampliação das possibilidades políticas e comerciais.³⁸

A relativa abertura e flexibilidade do comportamento do Brasil no exterior na década de 70, a partir da linha do pragmatismo responsável com o crescimento da multilateralismo e da visão estratégica da inserção internacional e expansão da agenda da PEB, motivou estudos

³⁶ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: Uma resenha. In: _____. (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. V.1. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 25.

³⁷ Uma revisão completa pode ser encontrada nas obras de Theotônio dos Santos, como: SANTOS, Theotonio dos. **Teoria da Dependência: balanços e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2015. (Obras Escolhidas, v. 1)

³⁸ GIACALONE, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis. 2012. *Op. Cit.* p. 337.

acadêmicos, com a abertura de cursos de pós-graduação voltados para a área, e também refletiu o início da politização dos debates sobre a política externa.³⁹

Os estudos brasileiros sobre PE seguiram a redemocratização dentro da ampliação do debate político sobre as relações internacionais, baseados no intenso nos simultâneos processos regionais que foram iniciados na região, pela controversa adoção de uma abertura ao projeto neoliberal e pelo começo do processo da Alca.⁴⁰

Enquanto isso, na academia ampliavam-se visões pluralistas que incluíram a dinâmica da relação sociedade e Estado nacional em suas diversas esferas e que tratavam da multicausalidade de determinantes e da multiplicação dos atores, também que debatiam sobre uma nova configuração do Estado nacional e, portanto, sobre as demandas de renovação das estratégias de inserção internacional.

Esses campos, apesar de não esgotarem os trabalhos na área, indicam o aprofundamento do tema, além do aumento em qualidade e quantidade, no tratamento de questões que, como veremos a seguir, indicam uma composição metodológica diversa entre as áreas de Relações Internacionais, História, Ciência Política e Diplomática.⁴¹

No viés da diplomacia, consolidou-se a noção de que a formulação, decisão e implementação da PE fazia parte de um *continuum* exclusivo da burocracia do Executivo, portanto, imune às mudanças e ingerências das agendas governamentais. Manteve-se a ideia de que uma linha continua de princípios permanece como tônica da política externa, resgatando personagens como Alexandre de Gusmão e Rio Branco. Princípios como defesa da independência do Estado, defesa da paz, autodeterminação dos povos, não intervenção e igualdade entre os Estados foram descritos como percepções arraigadas no discurso dos homens de Estado e de seus ministros.

Essa distinção é a ideia base entre política internacional e política externa. Gonçalves, ao explorar o tema, conclui que existem na literatura evidentes imprecisões. Segundo o autor, uma primeira acepção poderia ser o estudo dos sistemas estrangeiros – desde a perspectiva do pesquisador. Também seria possível compreender como o “estudo da lógica interna e da prática das ideologias políticas”. Ao mesmo tempo, explica que há autores que utilizam o

³⁹ SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira. 2013. *Op. Cit.* p. 49.

⁴⁰ GIACALONE, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis. 2012. *Op. Cit.*

⁴¹ Cf. GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. Porto Alegre: Cedep/UFRGS, 2003. Disponível em: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf Acesso em: 18 Dez. 2017.

termo confundindo-se com a própria noção de relações internacionais, visando ao estudo das relações políticas entre os Estados.

Sobre política externa, o autor explica duas visões, retomando P. A. Reynolds, para quem se trata da efetiva ação do Estado para fora de sua fronteira nacional para a realização do interesse nacional; e Marcel Merle, para quem a PE trata dos problemas além do interior dos Estados.⁴² A política externa é, dessa forma, um instrumento para a ação internacional do Estado que leva em conta para sua definição as prioridades, expectativas e alianças.⁴³ Ainda observa a falta de consenso em torno da problemática da noção de *interesses nacionais*. Explicando, assim, que decisões são baseadas em um processo decisório competitivo, o que faz parte do enunciado do argumento que trazemos nessa tese sobre as políticas de integração sul-americana:

[...] as decisões de política externa, tomadas pelos governantes, são resultado de um processo decisório do qual participam diversos grupos, os quais, por sua vez, procuram fazer com que a sua visão particular dos problemas se sobreponha à dos demais grupos que competem no processo de formulação de políticas. Isso significa dizer que há rejeição à ideia realista, segundo a qual o Estado funciona no meio externo conforme uma racionalidade situada acima das contradições que agitam a nação.⁴⁴

Segundo Garcia, a política externa não pode ser apartidária ou imutável, e mesmo sendo uma política de um Estado para fora dele está também ligada às mudanças e reorientações não só ocasionadas pelas políticas internas, mas pelas transformações internacionais. Segundo o autor, “é próprio de certo liberalismo político conservador tentar aprisionar a democracia em valores ideológicos imutáveis que impedem qualquer movimento de transformação na (e da) sociedade”.⁴⁵

O chanceler Araújo Castro, ministro de João Goulart, explicou de forma muito clara a formação de uma política internacional baseada na evolução de uma atuante e persistente política externa.

Embora o Brasil tenha longa e antiga tradição de política externa, o mesmo não pode ser dito, com a mesma ênfase, no que se refere a sua política internacional. Sinto a necessidade de ser mais explícito, a fim de evitar um mal-entendido inicial. É claro que sempre existiu uma política brasileira no

⁴² GONÇALVES, Williams. Relações Internacionais. 2003. *Op. Cit.*, p. 7.

⁴³ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁴ GONÇALVES, Williams. Relações Internacionais. 2003. *Op. Cit.* p. 9.

⁴⁵ GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 54.

continente; [...] Nunca descaramos de nossos interesses no plano externo e, neste particular, nada tem sido mais significativo e mais relevante do que a ação do Itamaraty, como instituição brasileira e como instrumento de uma política. A manutenção do status quo no Prata, a constância de nossas relações amistosas com os Estados Unidos da América, nossa posição e contribuição nas duas Guerras Mundiais, nossa defesa ativa do princípio da igualdade soberana das nações, nossa fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias internacionais – todos esses são elementos históricos positivos que configuram e caracterizam uma política externa, atuante e consistente, a serviço do Brasil. Cumpre notar, entretanto, que insensivelmente estamos sendo levados à definição de uma política internacional ou, em outras palavras, de uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações. Já não basta definir os termos da política brasileira em relação aos outros países do hemisfério e aos outros países do mundo. Torna-se indispensável definir e precisar uma política brasileira – e ela já se encontra em pleno desenvolvimento – frente aos problemas do mundo contemporâneo. Não é fácil determinar o alcance da política internacional, na medida em que ela se distinga da política externa do Brasil. No terreno político, os limites são sempre fluidos e nunca se apresentam com rigor e nitidez. Na realidade, a ação exterior é uma só, apenas com aspectos e projeções diferentes. A política externa e a política internacional se ajustam e se completam, tal como, no campo específico da segurança, a tática e a estratégia.⁴⁶

Houve, no Brasil, a ampliação e aprofundamento do complexo envolvimento entre os planos nacionais e internacionais no questionamento sobre a forma como a política externa é concebida. Seguindo a busca de respostas para dentro da chamada caixa-preta do Estado, assume-se, assim, o mútuo condicionamento.⁴⁷ Abaixo, ressaltamos pesquisas seminais, apresentadas aqui por contribuírem para a formação do campo no Brasil e das ideias, que ainda mantém controvérsias, das influências, limites e ações dos grupos, classes, setores, burocracias, do próprio comando do Executivo e da atuação do Congresso Nacional.

A interpretação de que o processo decisório brasileiro, além de complexo é composto por diferentes atores, está presente em trabalhos seminais de Gonçalves e Miyamoto, em “A Política Externa Brasileira e o Regime Militar: 1964-1984”⁴⁸, “Militares, Diplomatas e Política Externa no Brasil Pós-64”⁴⁹ e “Os militares na política externa brasileira: 1964-

⁴⁶ CASTRO, Araújo. (1978) O pensamento de Araújo Castro. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (orgs). **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012.p. 96

⁴⁷ HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis** v. 1, n. 1, p. 1–30, March, 2005.

⁴⁸ GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. **A Política Externa Brasileira e o Regime Militar: 1964-1984**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1991. (Série Primeira Versão, n. 38)

⁴⁹ GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Militares, Diplomatas e Política Externa no Brasil pós-64**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1991. (Série Primeira Versão, n. 36)

1984”⁵⁰. A partir da análise da ação internacional durante o regime autoritário, os autores ressaltam a formação de objetivos nacionais em PE a partir da prevalência das posições das forças que detinham o monopólio do poder de Estado. Assumiam que a construção da política externa era dada a partir de uma multiplicidade de interações, entre as corporações no poder e entre a burocracia governamental, assumindo o apoio a representação parlamentar⁵¹ e excluía a opinião pública.

Os autores tecem ainda um contraste com a determinação do processo decisório nos regimes democráticos, quando existe abertura para a participação mais ativa da sociedade, organizada em diferentes expressões políticas e, conseqüentemente, tal processo seria marcado ora pelo diálogo, ora pela luta política.⁵²

Em termos de fontes e de análise histórica crítica, ressaltamos as contribuições de Luiz Alberto Moniz Bandeira⁵³, que desde a década de 60 traçou constantemente o panorama da história do Brasil, em termos estratégicos e geopolíticos em suas relações com a região, com a potência hegemônica e com o mundo. Em termos de história da PEB, a referência a Amado Cervo e Clodoaldo Bueno⁵⁴ continua sendo clássica e permanece sendo atualizada a edição de “História da Política Exterior do Brasil”, ainda que possuam um viés geral de encaixe paradigmático como pano de fundo do relato histórico.

A importância da contextualização nas análises sobre a tomada de decisão em política externa, a partir de seus determinantes estruturais em termos de recursos e capacidade de barganha, assumindo uma visão da inserção internacional desde a periferia do sistema, está

⁵⁰ GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: vol. 6, nº12, pp. 211-246, 1993.

⁵¹ Por meio do controle da execução de recesso do Congresso Nacional, realizada 3 vezes durante a ditadura brasileira.

⁵² No campo da análise da política externa do período militar, cita-se também, reconhecendo as diferentes visões aportadas por cada autor, mas que conjugam explicações históricas sobre a forma e a estrutura de atuação de diferentes agentes em PEB, Carlos Estevam Martins e Letícia Pinheiro. Ver: MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da Política Externa brasileira na década 1964-74. *Cadernos CEBRAP*, 12, São Paulo, p. 54-98, 1974. PINHEIRO, Letícia. (1994) Foreign Policy decision making under the Geisel government: The President, the Military and the Foreign Ministry. Brasília: FUNAG, 2013; _____. *Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro: IRI/PUC, v. 22, n. 2, pp. 305-335, 2000; _____. *Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante Regime Militar*. in: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. Prioridades, atores e políticas*. v. 4. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

⁵³ BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul** (da Tríplice Aliança ao Mercosul). 3ª Ed. ver e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

⁵⁴ CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*, 2008. *Op. Cit.*

presente nos trabalhos de Maria Regina Soares de Lima⁵⁵ e de Gerson Moura.⁵⁶ Em trabalho sobre a participação do Congresso na política externa brasileira, por exemplo, Lima traz para o campo as noções de abdicação congressional das decisões e da delegação para o Executivo no trato dos temas internacionais no Brasil, determinando desde o começo que “se por um lado a política externa é atribuição do Executivo, por outro, nada pode ser feito que não esteja de acordo com a preferência da maioria dos legisladores”⁵⁷. Essa percepção nos ajudará a verificar, como veremos adiante, a formulação e implementação da política externa para integração no Brasil de Lula dentro do contexto de quebra dessa visão e tentativa de ampliação das competências dos parlamentares.

Todos os autores citados acima realizam um destaque para a interface das pesquisas entre economia política internacional e relações internacionais, com relação à política externa brasileira, seguindo o tratamento dos temas a partir dos níveis de análise internacional e doméstico, revelando, assim, a ação de múltiplos agentes.

Outro ponto que se refere à dinâmica de interação dos agentes, conforme tratamos aqui, está nas pesquisas sobre a questão da democracia na construção das políticas externas. Ao mesmo tempo em que a característica democrática tem como consequências a introdução de novos atores sociais e a ampliação do diálogo no campo político, temos em mente que ideia de que a vontade coletiva se faz com a vitória da maioria por um projeto específico de gestão de poder não é de longe consensual.

Nesse sentido, os estudos sobre a PEB também incorporaram, de forma muito contundente, as análises que partem da noção de que a dependência e a autonomia são inerentes às relações internacionais dos países periféricos. Assim, seriam as particularidades dos Estados que revelariam as capacidades gerais de barganha no nível internacional, ainda que limitadas, devido aos seus processos de desenvolvimento nos campos econômicos e políticos internacionais, mas que acionariam a busca por autonomia.

⁵⁵ LIMA, Maria R. S.; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: vol. 25, nº3, p. 349-363, 1982; _____. (1986) **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Brasília: Funag, 2013; _____. Autonomia, Não-Indiferença e Pragmatismo: Vetores Conceituais da Política Exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 83, abr/jun, p. 16-20, 2005.

⁵⁶ MOURA, Gerson. Neutralidade Dependente: o caso do Brasil, 1939-42. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: v. 6, n. 12, pp. 177-189, 1993.

⁵⁷ LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. 2000. *Op. Cit.*

Em chave crítica às interpretações de que a projeção brasileira responde basicamente pela natural vocação à liderança do Brasil ou unicamente à ação presidencial, as pesquisas de Ingrid Sarti⁵⁸ sobre a política externa brasileira e a integração sul-americana explicam que deve ser encarado o fato de que um projeto de desenvolvimento e de autonomia se desenrola a partir de múltiplos condicionantes.

Trata-se de uma interpretação desconectada do projeto interno de desenvolvimento econômico, político e social do governo, que não explicita o quanto um projeto nacional foi construído, nesta década, a partir da mútua associação entre as diretrizes da política externa e as prioridades das políticas internas.⁵⁹

Ao mesmo tempo, no próprio contexto democrático, diante do aumento do protagonismo da prática da política externa em meio à correlação de poderes do sistema interestatal, coloca no tabuleiro, além da questão do exercício da soberania, o fato de que a formulação e o exercício doméstico da política externa são questões a serem encaradas na política internacional, uma vez que “a atuação dos governos evidencia cada vez mais a interdependência entre as decisões de política externa e interna”.⁶⁰

Nesse sentido, leva-se em conta que o Estado busca no plano externo recursos de poder que internamente garantam o desenvolvimento de sua sociedade e assegurem a autonomia, para a continuidade da realização do projeto nacional. Assim, reside a distinção do que é lido como “desenvolvimento”, como “autonomia” ou como “projeto”, e a política externa é determinada na expressão do conjunto de forças que atuam em sua decisão. A autonomia permanece, assim, como um braço de um determinado projeto de desenvolvimento.

No caso brasileiro, há noções sobre o desenvolvimento nacional que não se opõem ao vínculo com a potência hegemônica – uns, ao contrário, o defendem, daí aceitarem a hipótese de uma inserção subordinada. Ao mesmo tempo em que a inserção global do país no sistema interestatal é um ponto comum, a feição da autonomia não é comum. Isso com frequência está

⁵⁸ SARTI, Ingrid. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. In: CAETANO, G. (Org.) **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011; _____. Theoretical and developmental challenges to contemporary South American Integration. In: CARVALHO, Glauber; ROSEVICS, Larissa (Org.) **Diálogos Internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Per Se, 2017a; _____. Desafios à Esquerda. Notas sobre a Integração em Tempos de Crise. In: SIERRA, Geronimo de (ed.) **Los progressismos en la encrucijada**. Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Venezuela, Montevideo: Universidad de la Republica, 2017b.

⁵⁹ SARTI, Ingrid. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana. 2011. *Op. Cit.*, p. 303.

⁶⁰ *Ibidem*.

mesclado e aparece com múltiplas definições. Segundo Lima, “quanto mais amplo e diversificado o escopo dos interesses de um país no sistema internacional, mais numerosa, diversificada e ampla a natureza de suas interações na economia mundial e naquelas arenas onde seus interesses estão em jogo”.⁶¹

A despeito das gradações que foram sendo incorporadas aos conceitos de autonomia e soberania, a variável do aprofundamento da dependência na relação entre centro-periferia no processo de globalização deixou de ser foco dos estudos da área. Assim, os estudos sobre o tema deveriam ainda levar em conta a percepção da dualidade entre vulnerabilidade e autonomia.⁶²

Uma questão relevante refere-se atualmente ao valor analítico da dualidade vulnerabilidade-autonomia no estudo da política externa contemporânea. Como uma primeira resposta, eu diria que essa dualidade é ainda importante, e isso é manifestado no hibridismo relativo das direções tomadas pela política externa até hoje. [...] Na verdade, o que pode estar acontecendo é que essa dualidade é tão grande que já não pode ser discriminada ou diferenciada analiticamente o padrão híbrido de algumas políticas externas dos países periféricos.⁶³

Segundo Giacalone⁶⁴, o governo de Lula da Silva marca ainda mudanças nos estudos da área, já que trouxe de volta para o Estado o centro do poder decisório que tinha ido para as mãos do mercado em anos anteriores. A partir de uma renovada perspectiva da autonomia, e retomando interpretações da década de 70, uma linhagem tradicionalista e nacionalista ao mesmo tempo em que passou a ocupar postos de decisão no governo, também retomou um debate sobre estratégias de confronto com a potência dominante.

Diversos são os teóricos que veem na autonomia a linha de condução da política externa sul-americana em diversos tempos e com diversas intensidades. O brasileiro Helio Jaguaribe⁶⁵ e o argentino Juan Carlos Puig⁶⁶ são as duas referências de debate sobre as origens

⁶¹ LIMA, M. R. S. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, v. 6, n.12, p. 7-28, 1990. p. 10.

⁶² LIMA, M. R. S. **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Brasília: FUNAG, 2013.

⁶³ *Ibidem*. Prefácio. Tradução nossa.

⁶⁴ GIACALONE, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis. 2012. *Op. Cit.* p. 338.

⁶⁵ Dentre outros, ver: JAGUARIBE, Helio. (1979) **Introdução ao desenvolvimento social**. Brasília: FUNAG, 2013; _____. (1987) Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano. In: _____. **Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos**. Brasília: FUNAG, 2008.

⁶⁶ Dentre outros, ver: PUIG, J. C. La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo. **Revista de. Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas**. UN de Rosario, n. 37/38, 1971; _____.

da pesquisa sobre autonomia ao descreverem sua busca a partir da periferia do sistema bipolar da Guerra Fria. Além disso, cita-se a iniciativa original de Gerson Moura⁶⁷ que descreveu a política externa de Vargas como a busca de “autonomia na dependência”; Gelson Fonseca Jr.⁶⁸ (1998) e as tentativas de Tullo Vigevani com Gabriel Cepaluni, Haroldo Ramanzini e Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra⁶⁹ de estabelecerem subdivisões entre autonomia pela participação, pela diversificação, pela integração. Grandes apanhados da autonomia na história da inserção internacional brasileira e latino-americana e foram realizados por Briceño-Ruiz⁷⁰, Briceño-Ruiz e Simonoff⁷¹, Briceño-Ruiz e Puntillano⁷², Vizontini⁷³, Sombra Saraiva⁷⁴, Hurrell⁷⁵ e Spektor⁷⁶. Ainda que com diferentes pontos de vista sobre a ênfase e as estratégias adotadas, são análises que se estendem desde a autonomia na aderência aos regimes internacionais mesmo sem influenciá-los, até ao exercício da conformação de alianças de confrontação, como demonstra a cooperação Sul-Sul.

Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980.

⁶⁷ MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

⁶⁸ FONSECA Jr, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

⁶⁹ VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula.** São Paulo: Ed.UNESP, 2011; _____. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 273-335, 2007; _____. RAMANZINI JUNIOR, H. Autonomia, integração regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, v. 57, p. 517-552, 2014; _____. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2004.

⁷⁰ BRICEÑO-RUIZ. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**. v. 9. n. 18. P. 9-41. Julio-Diciembre 2014.

⁷¹ BRICEÑO-RUIZ, José; SIMONOFF, A. (Eds) **Integración y cooperación regional en América Latina.** Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos, 2015.

⁷² BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. **Brazil and Latin America: between the separation and integration paths.** Lanham, Maryland: Lexington Books, 2017; _____. **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean.** Development and Autonomy. (International Political Economy Series). New York: Palgrave Macmillan, 2013.

⁷³ VIZENTINI, Paulo. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008; _____. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012.** Diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

⁷⁴ SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 9-41. jan-jun, 2014.

⁷⁵ HURRELL, Andrew James. (1986) **The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system.** 1964 – 1985. Brasília: FUNAG, 2013.

⁷⁶ SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: MONTEIRO NETO, Aristides. (Org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento.** 1ed. v. 3. Brasília: Ipea, 2014.

A investigação da autonomia como parte do projeto de desenvolvimento conjunto e solidário, que se harmoniza na história brasileira com o aprofundamento da integração marcada no começo do século XXI, está presente nos trabalhos de Gonçalves⁷⁷, Sarti⁷⁸ e Granato⁷⁹:

A questão da autonomia está diretamente vinculada à questão do desenvolvimento. [...] A perspectiva da autonomia/desenvolvimento é aquela dos que se preocupam com as desigualdades sociais e com a injustiça social e não com a busca da dominação e da hegemonia. É a preocupação dos que não se conformam em permanecer na periferia do sistema internacional.⁸⁰

Jaguaribe conduz sua análise clássica na busca da compreensão das formas de desenvolvimento nacional, diferenciando-se dos ramos marxista ou estruturalista da teoria da dependência ou ainda das teorias cepalinas.⁸¹ Nesta seara, a explicação segue a necessidade de se coadunarem determinantes domésticos e condicionantes externos para a compreensão das relações internacionais do país. Em suas palavras, o acesso à autonomia é “função do seu grau de viabilidade nacional e de permissibilidade internacional”.⁸²

A propriedade da autonomia seria verificada conforme o aprofundamento da autodeterminação do país, no campo de sua ação em política externa, inserida no sistema interimperial. Esse caminho teria quatro níveis decrescentes, considerados em forma de etapas: começando na dependência, passando pela autonomia, seguindo para a supremacia regional e concluindo na supremacia geral. Os fatores-chave seriam a capacidade crescente de

⁷⁷ GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. *Oikos*, v. 10, n. 2, p. 133-149, 2011; _____. Autonomia. In: CARVALHO, Glauber; ROSEVICS, Larissa (Org.) **Diálogos Internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Per Se, 2017.

⁷⁸ SARTI, Ingrid. Theoretical and developmental challenges to contemporary South American Integration. 2017a. *Op. Cit.*

⁷⁹ GRANATO, Leonardo. A autonomia como verto da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. *Oikos*, v. 13, n. 2, p. 78-90, 2014. Disponível em: <www.revistaoikos.org>. Acesso em: 15 fev. 2016; _____. ODDONE, Nahuel; BATTAGLIA, Matías. Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina? **Teoria e Pesquisa. Revista de Ciência Política** v. 25, n. 1, p. 153-175, 2016.

⁸⁰ GONÇALVES, Williams. Autonomia. 2017. *Op. Cit.* p. 52.

⁸¹ LORENZINI, María Elena. Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Helio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas. **Documentos de Trabajo**, n. 8 (Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales), Instituto de Relaciones Internacionales, Univ. Nac. de La Plata, p. 13-33, Junio 2014.

⁸² JAGUARIBE, Helio. Introdução ao desenvolvimento social. [1979] 2013. *Op. Cit.* p. 243.

defender seu território, seus negócios e praticar uma atuação internacional independente. Nas etapas superiores existiria o exercício da hegemonia em algumas ou diversas áreas.⁸³

Na etapa da autonomia, ele indicava que eventos da década de 70 subdividiram esse caminho em autonomia regional, exemplificado pelo Brasil com seu perfil autônomo dentro da América Latina, e setorial, exercida no campo econômico, como a Arábia Saudita em meio ao petróleo.⁸⁴

Para o acadêmico, a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional possuíam caráter estático e estrutural, necessitando ainda de requisitos dinâmicos e funcionais, que seriam internamente a “autonomia técnico-empresarial ou externamente uma relação intrainperial suficientemente universal”.⁸⁵ Dessa constatação surgem os problemas do desenvolvimento nacional, já que a internacionalização da economia capitalista e a interdependência elevam o uso de produtos e processos importados e aumentam os custos de uma automização empresarial.

Interessante destacar sua visão do que considera ser uma corrosão dos subsistemas culturais, evidenciados pela dependência e atuação das empresas transnacionais. Para Jaguaribe⁸⁶ “uma sociedade cujo subsistema cultural está atrofiado e desvalorizado pela importação direta do subsistema cultural da sociedade cêntrica perde algumas de suas funções básicas” A principal questão é a inviabilidade ou regressão do processo de autonomia, além de promover uma crise no Estado atingindo os subsistemas políticos (a legitimidade) e participativos (valores integrativos).⁸⁷

Granato qualifica a perspectiva de Jaguaribe como um modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina, que reforçaria a integração regional, instrumentalizada pelas políticas externas constituídas de duas faces, a partir de determinadas condições internas e externas, que condensaria os interesses gerais do país e as formas de ação disponíveis.⁸⁸

⁸³ JAGUARIBE, Helio. Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano. [1987] 2008. *Op. Cit.*

⁸⁴ *Ibidem*, p. 166.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 172.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 192.

⁸⁷ JAGUARIBE, Helio. Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano. [1987] 2008. *Op. Cit.* p. 193

⁸⁸ GRANATO. A autonomia como verto da ação externa e da integração na América do Sul. 2014. *Op. Cit.* p. 84.

Para Puig “Helio Jaguaribe é um dos teóricos que desafiou com tenacidade para demonstrar empiricamente e teoricamente, globalmente e conjunturalmente, as possibilidades concretas de automação para certos Estados periféricos”⁸⁹. Segundo este autor, a autonomia se baseia na não submissão da ação governamental às questões decididas por outros Estados. Sendo assim, a define como a capacidade de optar, de decidir e realizar por conta própria.⁹⁰ Ao mesmo tempo, crê na integração como libertadora do processo de dependência, ainda que não exerça essa capacidade de forma automática, quer dizer, a autonomia deve ser um dos objetivos da integração, caso contrário não ocorrerá dessa forma:

A integração em si não é autonomizante. No final, é instrumental e seu sentido será o do objetivo que se fixe. Talvez porque os objetivos não fossem propriamente autonômicos, eles não fizeram nenhum progresso decisivo nos processos de integração da América Latina.⁹¹

Nota-se que o autor portenho indica também quatro opções de política exterior para um país: a dependência para-colonial, a dependência nacional, a autonomia heterodoxa e a autonomia secessionista.⁹² A base explicativa parte da existência de um governo soberano, mas na primeira descrição os grupos de poder se sentem parte da estrutura internacional, obedecendo a outro Estado. A dependência nacional ocorreria no país que, ciente da sua vulnerabilidade, consegue executar ainda assim um projeto nacional. Na etapa de autonomia heterodoxa os países, tendo aceito a submissão, conseguem executar uma agenda que nem sempre será coadunada à da potência, embora igualmente não seja optado pela confrontação. Por fim, na autonomia secessionista seria explicitado o corte de relações com a potência.

Na opção da autonomia heterodoxa, cuja denominação exerceu influência em diversos analistas:

[...] os distribuidores nacionais supremos do Estado, que fazem parte de um bloco, continuam a aceitar a direção estratégica do poder dominante, mas discordam abertamente dele, em pelo menos três questões importantes: a) no modelo de desenvolvimento interno que não pode coincidir com as expectativas da metrópole; b) em ligações internacionais que não são

⁸⁹ Tradução nossa. Do original: “*Helio Jaguaribe es uno de los teóricos que ha impugnado con tenacidad por demostrar empírica y teóricamente, global y conjunturalmente, las posibilidades concretas de automización para determinados Estados periféricos.*” PUIG, 1983, p. 18

⁹⁰ PUIG, 1984 apud GRANATO. A autonomia como verto da ação externa e da integração na América do Sul. 2014. *Op. Cit.* p. 83

⁹¹ PUIG, Juan Carlos. Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana. 1980. *Op. Cit.* p. 154.

⁹² SIMONOFF, Alejandro. La autonomía puiguiana. **Documentos de Trabajo**, n. 8 (Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales), Instituto de Relaciones Internacionales, Univ. Nac. de La Plata, p. 53-61, Junio 2014

globalmente estratégicas; c) na demarcação entre o interesse nacional do poder dominante e o interesse estratégico do bloco.⁹³

Granato⁹⁴ e Gonçalves⁹⁵ tornam explícita um entendimento crucial e que não aparece de forma clara em muitos autores, a de que a autonomia tem uma significação política, e nesse sentido se diferencia do conceito de soberania, que é jurídico e apresenta como contraponto a noção da dependência.

Iniciando uma linha de pesquisa que flexibiliza o conceito original de autonomia para levar ao entendimento ou justificação de que as ações de aceitação dos regimes ou ditames da potência fazem parte de uma tomada de decisão baseada exclusivamente no interesse nacional, o embaixador brasileiro Gelson Fonseca Jr. traçou distinções ou variações para o que considerava autonomia. Como indica Gonçalves⁹⁶, o sentido que teve seu texto foi de justificativa das ações do governo de FHC, que depois de 30 anos aderira, sem uma necessidade real, ao Tratado de Não-Proliferação (TNP), que havia sido um símbolo da resistência soberana ainda no governo autoritário.

Embora Fonseca Jr. anuncie sua análise com a constatação de que nenhum país se declarará não-autônomo⁹⁷, continua por explicar que as expressões do que seja autonomia variam conforme os interesses nacionais:

A autonomia, hoje, não significa mais ‘distância’ dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem a tradição diplomática e a capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios e com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional.⁹⁸

⁹³ Do original: “*los supremos repartidores nacionales del Estado, que forman parte de un bloque, siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepan abiertamente con ella, por lo menos en tres cuestiones importantes: a) En el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli. b) En las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas; c) En el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque.*” PUIG, J. C. *La vocación autonomista en América Latina*. 1971. *Op. Cit.* p. 78.

⁹⁴ GRANATO, Leonardo. *A autonomia como verto da ação externa e da integração na América do Sul*. 2014. *Op. Cit.* p. 81.

⁹⁵ GONÇALVES, Williams. *Autonomia*. 2017. *Op. Cit.* p. 50.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 55.

⁹⁷ FONSECA Jr, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. 1998. *Op. Cit.* p. 361.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 368.

Tomando essa agenda e aprimorando seu espectro temporal, Tullo Vigevani⁹⁹ vai dar continuidade aos “rótulos” para a autonomia. Ele e seus coautores aprofundam os aspectos da autonomia pela participação, que seria a característica da política externa brasileira de FHC e traçam uma nova definição para o governo Lula, a autonomia pela diversificação. Nesta estratégia, manter-se-iam os objetivos de influenciar os regimes internacionais, mas utilizando-se de coalizões de países em desenvolvimento, com o objetivo de exercer contraponto à agenda das nações desenvolvidas.¹⁰⁰

Os autores definem autonomia como a “condição que permite que os Estados formulem e implementem sua política externa independentemente do constrangimento imposto por Estados mais poderosos”.¹⁰¹ Cabe-nos perceber que há uma dicotomia no tratamento da autonomia, ora vista como estratégia ou instrumento, ora como finalidade.¹⁰²

Há, de fato, a falta de uma definição conceitual de autonomia, que ainda é usada de forma irregular em muitas produções, com diferentes e também divergentes significados. Uma eventual retomada dos conceitos em seus sentidos originais, de Jaguaribe ou de Puig, de décadas passadas para avaliação se as atuais nomenclaturas se enquadram ou não em suas variáveis tampouco serve de base para esclarecimentos. Ainda assim, é certo que cada autor contribuiu com uma visão particular do conjunto de considerações históricas sobre a autonomia, que carregam em si suas adaptações para uma forma mais adequada de justificar seu olhar sobre o mundo.

Consideramos importante a percepção da dialética no trato deste conceito, da ação de influência mútua e constante entre as propriedades domésticas e externas. Para essa pesquisa, a perspectiva da autonomia na experiência brasileira em um momento de mudanças internas e externas indica novas percepções para o exercício da política externa que busca exercer sua ação de forma autônoma da estrutura de poder mundial, pelo contrário, tentando alterá-la a

⁹⁹ VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa brasileira: 2011. *Op. Cit.*; _____. A política externa de Lula da Silva. 2007. *Op. Cit.*; VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JUNIOR, H. Autonomia, integração regional e Política Externa Brasileira. 2014. *Op. Cit.*; VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC. 2004. *Op. Cit.*

¹⁰⁰ VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa brasileira: 2011. *Op. Cit.* p. 22.

¹⁰¹ *Ibidem.* p. 34.

¹⁰² É possível citar outros autores que trabalham com o tema da autonomia e variações tanto mais liberais, quanto mais estadocêntricas, como RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. **Latin American Politics and Society**, 45, n. 1, pp. 1-24, 2003; SARAIVA, M. G. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais** (Lisboa), v. 37, p. 63-78, 2013; BERNAL-MEZA, Raúl. Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 45-62, Dez. 2013.

partir da região sul-americana e da inserção Sul-Sul. Mas adiciona-se um componente conflitivo com a distribuição do poder doméstico que não pode ser deixado fora da análise. A estrutura interna, mais do que uma viabilidade técnica, proporciona uma viabilidade política, que não se encontra presente na dinâmica brasileira entre os Poderes Executivo e Legislativo dentro da visão sobre a integração sul-americana.

Cabe-nos entender a seguir como se processaram as pesquisas que trouxeram à tona um refinamento para o entendimento das ações internacionais dos Estados a partir de seus determinantes domésticos. Essa parte tem dois objetivos, traçar a evolução dessas pesquisas, que tiveram um desenvolvimento distinto do caso brasileiro seguindo um debate metodológico para formação do campo de estudo, e buscar entender como esse campo de análise coloca as questões em torno dos agentes e da tomada de decisão. Espera-se que o levantamento conduza à pesquisa para o entendimento posterior da estrutura do processo decisório para a integração regional sul-americana na era Lula, de suas personagens e também do que esteve envolvido na tramitação dos casos selecionados.

1.2 DECISÕES E AGENTES EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO: INTERAÇÃO E POSSIBILIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Embora o debate sobre política externa não seja novo, sua reflexão a partir do protagonismo do Estado a manteve sempre cercada de cuidados que remetiam ora à perigosa ação que envolvia o tema internacional, dado que guerra sempre foi uma constante do sistema interestatal; ora remetia aos privilégios de tal *metié* à elite, mantendo obscuras as motivações das decisões tomadas, exatamente por estar fora de debate e do interesse direto dos demais atores políticos.

Os estudos sobre as tomadas de decisões na área¹⁰³ consolidaram a noção de que há uma ação direta de atores internos sobre o comportamento geral do Estado e a ação deste em sua inserção no cenário internacional. Conforme Hudson e Vore, as pesquisas oferecem um

¹⁰³ Como vimos, dentro do campo das Relações Internacionais, desenvolveu-se a área de Análise de Política Externa, que tem agregado contribuições das Ciência Política, da História e mais recentemente da Economia Política Internacional.

outro olhar sobre a dinâmica do setor doméstico das nações, o que está fora das preocupações das de análises eminentemente “estadocêntricas”.¹⁰⁴

Veremos a seguir que as pesquisas desenvolvidas levam em consideração os objetivos traçados para a política internacional do país, o processo legal de tomada de decisões e ações realizadas.¹⁰⁵ Os componentes estratégicos e diplomáticos que caracterizam os negócios exteriores do país conseguiram produzir análises sobre a política externa com explicações de como sua formulação e ação ocorre afastada da sociedade.

Nossa questão é realizar uma breve revisão do tema, que servirá para apontar os componentes que embasarão a análise sobre a política externa brasileira da integração sul-americana no período proposto, recorreremos nesta parte à verificação da consolidação do campo dos estudos sobre política externa, os principais debates em torno da identificação dos agentes e dos determinantes domésticos, assim como as questões que se referem à interação dos mesmos.

A percepção que dá início às análises de política externa é de que o Estado é composto por um somatório de poderes, sendo assim, cada um dos responsáveis pela tomada de decisão, carrega em si características pessoais e sofre influências de uma série de circunstâncias.

[...] o complexo processo que antecede a tomada de decisão sobre matérias internacionais, considerando atores, instituições, preferências, características das lideranças, as regras decisórias entre outras temáticas correlatas, data apenas recentemente, despertado por um contexto mundial em transformação [...]¹⁰⁶

Amparado nessa visão do Estado, o campo de investigação seguiu para a determinação dos componentes internos do mesmo. A partir da capacidade de atuação nas decisões das áreas internacionais a partir da política nacional, sejam pessoas com cargos Executivos, presidentes e ministros, sejam instituições de poder, como o Legislativo ou o Judiciário, sejam organizações atuantes na sociedade civil, partidos, ou a sociedade em si por meio da opinião pública. Dessa forma, o conjunto de pesquisadores da área considera a ideia de interesse

¹⁰⁴ Tradução nossa. Do original: “*FPA provides an alternative to "black-boxing" of the inner working of nations common to actor-general theories. It unpacks the box by examining foreign policy decision making.*” HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow*. **Mershon International Studies Review**, v. 39. n. 2, p. 209-238, Oct., 1995. p. 210.

¹⁰⁵ SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. *Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira*. 2013. *Op. Cit.* p. 40.

¹⁰⁶ FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. 2009. 255f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2009. p. 20.

nacional como sendo uma construção de múltiplas esferas, nem todas coincidentes ou coerentes com a determinação do que realmente é traçado pelo governo em turno ou como sendo parte do interesse geral da nação.

Kjeld Jakobsen, por exemplo, destaca a influência dos atores políticos e sociais sobre a tomada de decisão. Para ele, a política doméstica:

[...] parte da forma como os integrantes do poder legislativo e os atores não governamentais definem o que é “interesse nacional” a partir de seus pontos de vista particulares e buscam introduzi-lo na política externa dos países. O conteúdo do “interesse” variará de acordo com as características de cada ator, por exemplo, setores empresariais interessados em determinadas decisões quanto a políticas de comércio, investimentos e outros; sindicatos interessados em ampliar a adesão a normas internacionais de trabalho; ONGs de diferentes mandatos interessados na adesão a normas internacionais de direitos humanos, meio ambiente, equidade de gênero, desenvolvimento social, entre outros; partidos políticos e parlamentares que querem que a política externa reflita seus programas ou ainda os “*think-tanks*” que formulam sobre diferentes temas e que buscam projetá-las por meio da política externa.¹⁰⁷

Os defensores da análise dos fatores domésticos para o comportamento internacional, de forma geral, se contrastam com a capacidade de abstração de análises estadocêntricas realistas, que veem o sistema interestatal aludindo-o a um jogo de bolas de bilhar, no qual cada bola é maciça e se chocam e se repelem. Da crítica a essa percepção cresceram as pesquisas internacionais sobre política externa que buscaram se basear em análises históricas e comparadas do campo político e dos processos decisórios internos. Assim, é possível entender a amplitude das questões envolvidas na análise interna, sendo elas:

As características pessoais dos líderes, a argumentação e o discurso, os problemas de representação, a criatividade e a aprendizagem, os processos de assessoria, a política burocrática, a política legislativa, os grupos de oposição, os imperativos políticos domésticos e outros afetam *todas* as políticas e não apenas a formulação de políticas externas.¹⁰⁸

Estudiosos da área indicam a separação de tradições interpretativas deste campo de investigação, sobretudo baseados na contribuição de três ramos. O primeiro indicado pelo

¹⁰⁷ JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de São Paulo. São Paulo: IRI-USP, 2016. p. 20.

¹⁰⁸ Tradução nossa. Do original: “*The personal characteristics of leaders, argumentation and discourse, problem representation, creativity and learning, advisory processes, bureaucratic politics, legislative politics, opposition groups, domestic political imperatives, and so forth affect all policymaking, not just foreign policymaking.*” HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow*. 1995. *Op. Cit.* p. 211.

trabalho de Richard. Snyder, H. W. Bruch e Burton Sapin no livro “*Decision Making as an approach to the study of international politics*”¹⁰⁹, de 1953. O segundo seria dado a partir de Harold e Margaret Sprout com “*Man-Milieu Relationship Hypotheses in the context of international politics*” (1956). O terceiro seguiria o trajeto de James Rosenau em seu trabalho de 1966, “*Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*”.

Snyder *et al*, em 1953, questionaram o que chamaram de abstração metafísica do Estado (que assumiria personalidade ou vontade própria na cena internacional). Nesse sentido, a análise de uma política externa passaria necessariamente pela compreensão do processo decisório interno, mais do que com o resultado obtido.

A descrição e explicação do comportamento nacional também sofreu a falácia comum de concretude ou reificação erroneamente, exemplificada principalmente pela transformação sutil da palavra "Estado" de uma abstração analítica adequada em um símbolo supostamente representativo de uma entidade concreta - isto é, um objeto ou sistema que tenha uma existência própria para além das pessoas reais e seus comportamentos.¹¹⁰

A interligação entre as questões materiais e a forma de atuação do Estado passa pela interferência dos decisores, que, por sua vez, trazem como bagagem suas experiências, conhecimento, informações e são transformados pelas circunstâncias e pelas escolhas que tomam.

Hudson¹¹¹ elenca sete questões sobre as quais se debruçam os estudos sobre política externa e o processo decisório contemporâneo, e que, a despeito do tempo, já se mostravam na obra de 1954, de Snyder, Bruck e Sapin:

- Relação agente-estrutura;
- Efeitos culturais nas questões internacionais;
- A relação entre a escolha racional e os modelos de tomada de decisão;
- O problema com a interpretação de transformações pelas teorias de RI;

¹⁰⁹ SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W; SAPIN, Burton. Decision-Making as an Approach to the Study International Politics. In: _____; _____; _____. **Foreign policy decision-making (revisited)**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

¹¹⁰ Tradução nossa. Do original: “*The description and explanation of national behavior has also suffered from the common fallacy of misplaced concreteness or reification, exemplified chiefly by the subtle transformation of the word "state" from a proper analytical abstraction into a symbol allegedly standing for a concrete entity-that is, an object or system having an existence of its own apart from real persons and their behaviors.*” SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W; SAPIN, Burton. Decision-Making as an Approach to the Study International Politics. 2002. *Op. Cit.* p. 39.

¹¹¹ HUDSON, Valerie. Foreign policy decision-making: a touchstone for International Relations theory in the twenty-first century. In: SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W; SAPIN, Burton. **Foreign policy decision-making (revisited)**. New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 1.

- Compreensão do "jogo de dois níveis" e a interrelação das influências domésticas e externas sobre a ação do Estado-nação;
- A necessidade da construção de integração entre as teorias;
- Questões metodológicas mais amplas relativas à escolha da unidade de análise, modos preferidos de explicação satisfatória e coleta de dados apropriada.

Também o trabalho de Harold e Margaret Sprout¹¹² pode ser considerado pioneiro na área ao predizer a importância da análise conjunta dos resultados obtidos em política externa, tomados a partir da percepção da estrutura de poder do sistema interestatal, e dos compromissos da política externa, relacionados às estratégias, intenções e decisões internas.¹¹³ Advogaram, assim, a necessidade de perceber e colocar como relação causal o ambiente psicossocial do tomador de decisão, sejam indivíduos ou grupos sociais. Esse ambiente, portanto, pode gerar questões incongruentes em termos de escolhas políticas e influenciar compromissos realizados e resultados esperados.

Um dos primeiros estudos também direcionados à questão do comportamento interno dos Estados na política internacional é de James Rosenau, chamado *Pre-theories and theories of foreign policy*. Nele, Rosenau lança a base para a pesquisa comparada das políticas externas, buscando diferenciações dentro da análise do comportamento na busca de distinguir as nações a partir de sua ação, tanto quando predizer ações dentro do espectro de conduta realizado pelo Estado. Rosenau¹¹⁴ já indicava a necessidade de analisar a multiplicidade de níveis decisórios e de causação da política externa, seguindo uma linha que incorporou o conhecimento e a análise estatística da política.

Na tentativa de alcançar uma teoria geral de política externa, as análises seguiram a investigação de variáveis como: nível de desenvolvimento econômico do país, processos históricos, características institucionais, tipo de sociedade, estruturas de governo, sistema internacional, entre outras, perpassando por diferenciados níveis de análise”.¹¹⁵ Estes quesitos possuem capacidade comparativa e qualitativa, sendo possível a determinação de efeitos positivos ou negativos da política, assim como facilitaria a escolha de instrumentos a serem

¹¹² SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1956.

¹¹³ HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow*. 1995. *Op. Cit.* p.213.

¹¹⁴ ROSENAU, James. (1966) *Pre-theories and theories of foreign policy*. In: _____. **The study of world politics**. Volume 1: Theoretical and methodological challenges. New York: Routledge, 2006.

¹¹⁵ FIGUEIRA, Ariane. *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. 2009. *Op. Cit.* p. 30.

usados, sejam econômicos, diplomáticos ou militares. Os pesquisadores que o seguiram focaram-se em comportamentos que seriam medidos e comparados, conceituando-os como variáveis dependentes, sobre as quais testes empíricos poderiam ser aplicados para a determinação das relações de comportamento, com elas e com as variáveis independentes. Suas consequências gerais, contudo, não resultaram em conclusões ou guias de ação, “em vez de uma teoria geral, os comparativistas tinham, depois de décadas de trabalho, apenas uma extensa lista de possíveis variáveis relevantes”.¹¹⁶

Snyder, por seu lado, buscou aprofundar a análise de grupos decisórios sobre diferentes atores, como os indivíduos, as burocracias, os grupos de interesse, a interação entre os poderes Legislativo e Executivo, as instituições políticas, as regras decisórias.

Essa geração destaca, ainda, que mais importante e antes mesmo de compreender os outputs, ou seja, as decisões e ações de política externa dos Estados há a necessidade de entender o dinâmico processo com múltiplos atores e níveis de análise, além do conhecimento das particularidades das pessoas que fazem a política externa, uma vez que reconhecem que diferentes escolhas podem ser feitas em cenários semelhantes.¹¹⁷

Um segundo grupo seguiu a linha do entendimento da política externa segundo seu comportamento organizacional, pensando, portanto, no processo de estruturação da organização e da burocracia envolvida. O trabalho clássico sobre a crise dos mísseis cubanos de Graham Allison¹¹⁸ foi além da visão tradicional e decompôs o comportamento nacional monolítico em sua análise do processo decisório na articulação com a visão da tomada de decisão.¹¹⁹ Conforme Lima, “ao aplicar o paradigma pluralista à análise de decisões de política externa, questionou a artificialidade da separação interno/externo e, conseqüentemente, a especificidade das relações internacionais *vis-à-vis* a análise da política doméstica”.¹²⁰

Essa percepção está diretamente ligada ao argumento de que a integração sul-americana, com uma grande iniciativa do Estado brasileiro, que foi seu propulsor, passou por

¹¹⁶ SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. *Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira*. 2013. *Op. Cit.* p. 44.

¹¹⁷ FIGUEIRA, Ariane. *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. 2009. *Op. Cit.* p. 31.

¹¹⁸ ALLISON, Graham T. *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. *The American Political Science Review*, v. 63, Issue 3, p. 689-718, sep., 1969.

¹¹⁹ *Ibidem.* p. 690.

¹²⁰ LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. *Contexto Internacional*. v. 22, n. 2, p. 265-303, julho/dezembro, 2000. p. 274.

um processo decisório, que é parte da nossa pesquisa, no qual incidiram não somente o comportamento das instâncias burocráticas, mas amplamente o comportamento político dos Poder Legislativo. Assim, a ideia de que

[...] os monolitos realizam grandes ações por grandes razões, devem ser equilibrada pela apreciação dos fatos (a) que os monolitos são caixas-pretas cobrindo várias engrenagens e alavancas em uma estrutura de decisão altamente diferenciada, e (b) que grandes atos são as consequências de inúmeras e muitas vezes conflitantes ações menores por indivíduos em vários níveis de organizações burocráticas ao serviço de uma variedade de concepções apenas parcialmente compatíveis com objetivos nacionais, objetivos organizacionais e objetivos políticos.¹²¹

Ainda com relação à evolução das pesquisas na área, essa linha que investigou o processo decisório adotou um debate mais metodológico. Dois caminhos foram seguidos, um que se voltou para a história para predizer um quadro geral a partir dos dados disponíveis. Outro que seguiu a análise do tempo presente desenvolvendo indicadores gerais de ação específica na área de política externa.

Uma das consequências desta linha de pesquisa foi demonstrar exatamente como subsiste uma racionalidade durante a elaboração da política externa a partir da análise dos grupos. Essa racionalidade indica, especificamente que são mantidas como prioridade, independente do objetivo geral, a sua própria sobrevivência e ampliação de influência, com base em prestígio, orçamento e coesão de grupo.¹²²

No que se refere ao campo da análise do contexto da tomada de decisão em política externa, estes advogam que há a necessidade de entender o comportamento do tomador de decisão, tanto a parte psicológica do indivíduo, quanto o contexto cultural, a história, a geografia, a economia, as instituições políticas, a ideologia, a demografia, dentre outros, compõem a estrutura e o contexto no qual se movem os homens de Estado, tanto quanto o quadro geral de decisores.

Dentro dessa perspectiva, podemos enquadrar os estudos direcionados às características individuais dos líderes e sua exposição às questões cruciais de política externa.

¹²¹ Tradução nossa. Do original “[...] *monoliths perform large actions for big reasons, must be balanced by an appreciation of the facts (a) that monoliths are black boxes covering various gears and levers in a highly differentiated decision-making structure, and (b) that large acts are the consequences of innumerable and often conflicting smaller actions by individuals at various levels of bureaucratic organizations in the service of a variety of only partially compatible conceptions of national goals, organizational goals, and political objectives.*” ALLISON, Graham T. *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. 1969. *Op. Cit.* p. 690.

¹²² HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow*. 1995. *Op. Cit.* p. 217.

Desde os trabalhos pioneiros de Harold Lasswell¹²³ sobre a liderança política, muitos estudiosos aprofundaram a percepção da influência direta das crenças, informações que tem a sua disposição, estilo de decisão, motivações, como Margaret Hermann¹²⁴. Dentro deste contexto, claro, está a questão de que o processo decisório em política externa é dominado por elites que tem sua própria referência e olhar sobre o Estado e o mundo e, portanto, deveriam ser estudadas.

Não somente as características psicológicas individuais, mas também as características do Estado, como tamanho, riqueza, sistema econômico e político, regimes, luta de classes, fazem parte da análise do contexto que leva à decisão em política externa. Além dessas, as questões presentes nas primeiras análises do campo envolveram a posição da opinião pública e os limites de sua coerência em política externa. Outros estudiosos seguiram pela linha de análise dos grupos de pressão. O trabalho de Kal Holsti¹²⁵ investigou tanto o cenário psicológico, quanto o contexto social, para pensar a criação interna da concepção do papel nacional, que por sua vez será levada para a arena internacional.

Após esse primeiro período, as teorias foram ganhando mais adeptos e mais pesquisas se lançaram com a intenção de provar ou questionar seus antecessores. Esse processo de revisão metodológica dos anos 70 e 80 fez com que as questões ganhassem novos contornos. Além da expansão do campo das relações internacionais com a incorporação de diversas questões de debates anteriores, o fim da Guerra Fria colocou novos horizontes para as pesquisas dentro do campo da política externa, exatamente questionando como mudanças e crises afetam as escolhas e os arranjos políticos internamente e suas consequências para a política externa.¹²⁶

¹²³ LASSWELL, H. D. **Psychology and Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1930; _____. **Power and Personality**. New York: Norton, 1948.

¹²⁴ HERMANN, M. G. Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. **International Studies Quarterly**, n. 24, pp. 7–46, 1970; _____. Effects of Personal Characteristics of Leaders on Foreign Policy. In EAST, M. A.; SALMORE, S. A.; HERMANN, C. F. **Why Nations Act**. Beverly Hills, CA: Sage, 1978.

¹²⁵ HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, n. 14, pp. 233–309, 1970.

¹²⁶ HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. 1995. *Op. Cit.* p. 228.

1.2.1 A política externa e seus níveis de análise

A política externa tem uma dupla influência em sua formulação, que mistura mutuamente o internacional com o doméstico. Apesar de outros autores terem dado esse mesmo sentido, com diferentes vieses, o destaque da explicação baseada em dois níveis de análise é atribuído à Robert Putnam em “*Diplomacia e política externa: a lógica dos jogos de dois níveis*” (1988)¹²⁷, que apresenta sua análise das negociações internacionais como um jogo, no qual os líderes de Estado e governo jogam ao mesmo tempo no cenário internacional e no cenário nacional com suas ações de política externa, assim mesclando preferências e interesses com as pressões externas. O fruto da negociação seria dado pelo equilíbrio entre tais questões, resultado do processo de barganha diplomática.¹²⁸

A contribuição de Andrew Moravcsik¹²⁹, em seus estudos sobre a Comunidade Europeia, gerou um exercício de revisão de abordagens sobre a integração regional. Ele estabelece o escopo de um paradigma liberal-intergovernamentalista, com a mescla das determinações para a cooperação internacional baseadas nas preferências internas e no cálculo externo. Assume, dessa forma, um comportamento racional do conjunto do Estado, a formação das preferências em termos liberais com múltipla causalidade e o fato das negociações interestatais ocorrerem entre governos.

A abordagem sobre a correlação entre política doméstica e as relações internacionais foi desenvolvida por Helen Milner em “*Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*”¹³⁰, e em trabalhos anteriores nos quais demonstra serem os interesses particulares e gerais dos atores, as instituições nacionais e suas estruturas, assim como o fluxo de informações, as variáveis-chaves para a compreensão desse debate.¹³¹ Os atores-agentes em política externa, considerando Executivo, Legislativo e os grupos de

¹²⁷ PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics. **International Organization**, v. 42, p. 427-461, 1988.

¹²⁸ AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula**. A condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. p. 32.

¹²⁹ MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, p. 473-524, dec, 1993. p. 480.

¹³⁰ MILNER, Helen. **Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

¹³¹ Essa perspectiva também está presente em trabalhos anteriores, ver: MILNER, Helen. International theories of cooperation among theories – strengths and weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466-496, 1992; MILNER, Helen; KEOHANE, Robert (eds.) **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

interesse interagem entre convergência e o conflito por força de suas posições, mas possuem intenções e interesses construídos durante esse processo de chegada e manutenção do seu *status*, da mesma forma que possuem uma série de bagagens anteriores, que em conjunto constituirão a ação tomada dentro de um espectro moldado pelo seu sistema de crenças e motivações, pela hierarquia que é dada na cena doméstica e pelo impacto da conjuntura externa.

O que é disputado na narrativa e nas pesquisas é a necessidade de explicar a política externa e a tentativa, que permanece central, é a de encarar a mútua influência dos níveis doméstico e externo, cujos pesos e graus serão contrapostos a cada tema e situação a ser apreciado.

Essas preocupações, como vimos, estão também inseridas nos debates que se produziram no Brasil, que tentou superar a estrita visão realista da elite diplomática-militar e que comandou historicamente os assuntos de natureza internacional. Adicionou-se a perspectiva da dupla percepção de análise, contribuindo para o avanço do campo da política externa, a partir da visão, não sem contraditórios, de atores, instituições e decisões, sobretudo, como segue essa investigação, na implementação de um projeto de desenvolvimento e da autonomia com o uso da estratégia da integração regional.

1.2.2 A dinâmica da relação das instituições do Estado e da sociedade na ação internacional

Uma vez seguindo a análise que compreende a mescla de determinantes internos e externos para a realização de estratégias de política externa na condução das relações internacionais do país, nesta seção apresentaremos algumas noções sobre a interação dos atores para a cooperação. Nos importa lançar um olhar de como se apresentam os papéis dos agentes para conseguirmos destacar as características do Brasil de Lula no próximo capítulo, e tentar entender como ocorreu a integração em meio ao objetivo de autonomia e desenvolvimento. Sarti relembra a necessidade de investigações que resgatem a natureza política do processo de integração e com isso a realização de uma análise ampliada que envolva seus múltiplos condicionantes.

[...] assim como as relações internacionais de cooperação, a integração não pode ser entendida como mera questão técnica-administrativa ou restrita aos desígnios macroeconômicos, posto que está sempre sujeita aos

condicionantes do poder e vulnerável às variações das vontades políticas determinantes nas gestões governamentais.¹³²

A ação de tomada de decisão, dentro do processo decisório formal estabelecido pela estrutura de poder legal, será realizada por indivíduos, considerados atores – com capacidade de ação dentro do Estado. Hill explica que são os indivíduos, eleitos ou escolhidos, que possuem responsabilidade direta pela política externa na dimensão política e na dimensão burocrática, a organização e a continuidade que imprime a existência de funcionários especializados: “Agência implica que seres humanos tomem decisões e as implementem em nome de entidades que possuem diferentes graus de coerência, organização e poder - das quais as mais efetivas são geralmente os Estados.”¹³³

Apesar de compreendermos que há possibilidade da existência de diversas formas do exercício de uma ação externa, como o exercício dos donos de multinacionais e suas decisões de investimento, seguimos o entendimento de Hill de que estes não possuem responsabilidade formal e representativa, ainda que manobrem mais recursos ou exerçam mais poder do que diversos membros Estatais ou mesmo Estados completos.¹³⁴ Eles podem ser considerados fortes componentes da sociedade na qual estão inseridos ou ainda com a qual querem realizar negociações, devido ao forte poder de barganha. Sendo assim, no processo decisório formal, podem ser agrupados em coletivos especializados e com capacidade de pressionar a formulação, gestão ou implementação de uma política voltada para o exterior.¹³⁵

Sendo o processo decisório baseado no Estado, a definição apresentada por Snyder *et al* parece condizer com nosso tema: “A tomada de decisões é um processo que resulta na seleção dentre projetos alternativos, socialmente definidos e de número limitado, de um projeto que se destina a promover o futuro estado de coisas previsto pelos decisores”.¹³⁶

¹³² SARTI, Ingrid. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana. 2011. *Op. Cit.* p. 304.

¹³³ Tradução nossa. Do original: “Agency entails individual human beings taking decisions and implementing them on behalf of entities, which possess varying degrees of coherence, organization and power - of which the most effective are generally the states.” HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 51.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 52.

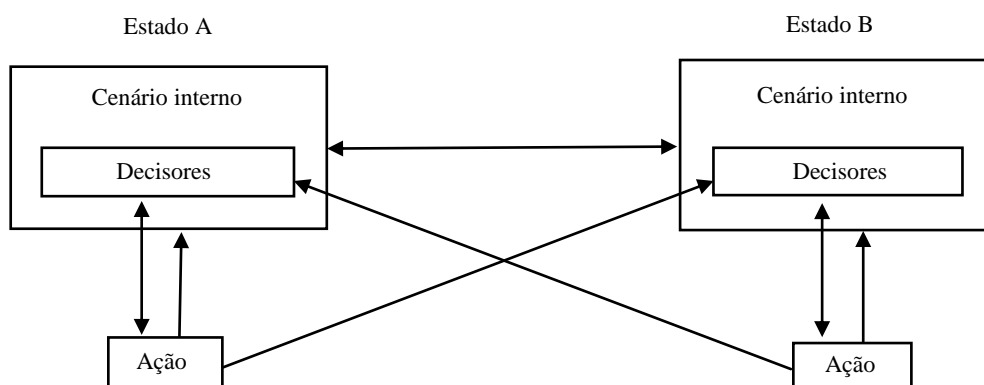
¹³⁵ Os chamados grupos de interesse, ou de barganha, ou de pressão. A expressão lobby é usada na literatura internacional com maior ou menor grau de semelhança, apesar de quase sempre estar relacionada a ação concreta de atuação dentro das instituições do Estado, sobretudo os congressos nacionais.

¹³⁶ Tradução nossa. Do original: “Decision-making is a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative project of one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by the decision-makers.” SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W; SAPIN, Burton. Decision-Making as an Approach to the Study International Politics. 2002. *Op. Cit.* p. 78.

É o Estado que ainda assume, na nossa perspectiva, a competência do principal ator das relações internacionais, ou seja, a visão é do Estado como ator, porém não será do Estado monolítico, bola de bilhar, tal como é reificado no realismo.¹³⁷ Apesar disso, mantemos em mente que um profundo debate sobre a efetiva integração poderá indicar a quebra, no longo prazo, dessa unidade com a formação de unidades maiores de poder e com a ação em política externa comum, como muitos processos regionais já enfrentam, até mesmo com a implementação, como no Mercosul de uma Tarifa Externa Comum. Segue também que ressaltamos a possibilidade de que organizações internacionais (ainda intergovernamentais em sua natureza) cada vez mais têm capacidade de exercer pressão sobre os Estados e definir ou limitar em certo grau opções de escolhas para os tomadores de decisão.

Os diagramas abaixo têm como objetivo mostrar de forma gráfica o aumento do fluxo de ação-decisão-interação desde a perspectiva do Estado com ator, como apresentada por Snyder *et al.*, quanto da nossa aceção desse Estado inserido no processo de integração – exemplificado com dois atores, e em um processo mais amplo de um regionalismo com a formação de vários blocos. Os Estados são compostos por decisores que agem levando em conta o cenário doméstico e que na arena internacional dialoga com outros Estados igualmente compostos (Diagrama 1).

Diagrama 1 - Fluxo do comportamento do Estado como ator



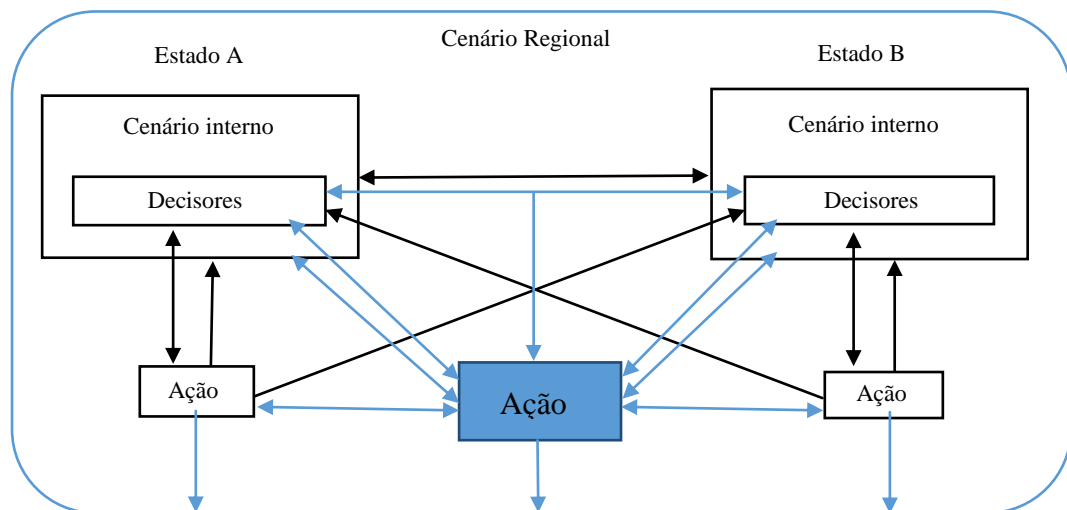
Fonte: Snyder et al, 2002. p. 57.

¹³⁷ PINHEIRO, Leticia. Foreign Policy decision making under the Geisel government. [1994] 2013. *Op. Cit.* p. 52.

Os decisores praticam ações que impactam neles mesmos, no cenário doméstico e nos decisores dos outros Estados, que por sua vez reagem produzindo ações que no fluxo inverso vai realizar o mesmo processo. Apesar de esse ser o componente de uma política ativa para o Estado A e reativa para o Estado B, propomos desde já que a análise da integração corrompe a simples tomada de decisão no modelo proposto.

No processo de integração a ação é tomada a partir da interlocução entre os decisores, que juntos tomam uma ação (Diagrama 2). Essa ação possui uma maior capacidade de influência, atingindo não somente os decisores em retorno, mas os cenários internos de cada Estado isoladamente, também as ações que já haviam sido tomadas individualmente, assim como o próprio cenário regional.

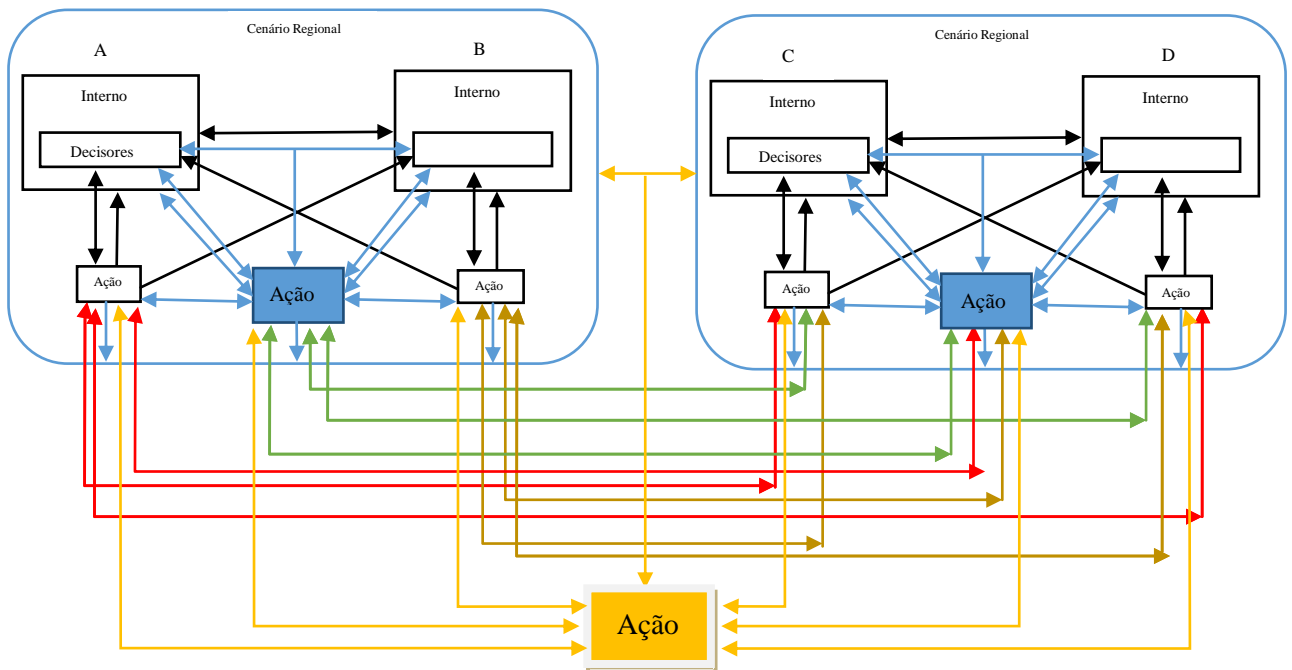
Diagrama 2 - Fluxo de comportamento com Integração



Fonte: Elaboração própria. Adaptação de Snyder et al, 2002.

Ao mesmo tempo, ao adicionarmos a perspectiva regional, acresce-se o fato de que cada Estado poderá ainda assim tomar ações internas que também consigam atingir espaço formado. Embora aqui também a perspectiva mundial possa se confundir com a perspectiva regional, é perfeitamente possível perceber, que o processo de crescimento dos regionalismos passa tanto pela ampliação da escala desse diagrama em particular, como pela complexidade de variáveis nas quais os decisores (portanto, quando tratado do sistema interestatal, os Estados) terão que lidar (Diagrama 3).

Diagrama 3 - Fluxo de comportamento diante do regionalismo



Fonte: Elaboração própria. Adaptação de Snyder et al, 2002.

Dentro do Estado, fica claro que as fases e o peso do processo serão diretamente determinados pelo tipo de governo, e que isso implicará em maior ou menor grau no balanço de forças e capacidades entre seus agentes. Pierre Renouvin foi quem explicou que na elaboração de uma política externa, além da agência histórica do Estado, constituído pelo exercício de suas relações internacionais, conforme estas agregam valores e princípios à sua diplomacia, também incide de forma contundente a percepção dos decisores sobre as “forças profundas” que formam o quadro no interior do qual agem os “homens de Estado”:

Isto é, são essas forças profundas que dão sentido às decisões tomadas pelos representantes oficiais do Estado nas relações que mantém com as demais nações e organizações internacionais.¹³⁸

Não sendo nossa opção analisar regimes autoritários ou de exceção, onde é possível encontrar mais facilmente um grupo muito específico do qual emanam as ações políticas, seguimos o caminho das pesquisas que enfocam que a democracia consagra complexidade ao

¹³⁸ GONÇALVES, Williams. História das Relações Internacionais. In: _____; LESSA, Monica (Org.). **História das Relações Internacionais: teorias e processos**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p. 22.

processo. O processo de escolha e representação, associada à divisão de poderes da forma de governo republicana, insere camadas decisórias nas quais fica cada vez mais explícitas a interdependência de decisões e a possibilidade de efeito de retorno em qualquer ação realizada.

Ampliando a lente no item “decisores”, os agentes diretamente ligados ao processo decisório de política externa são apresentados pelos estudiosos como sendo: o Executivo, baseado no presidente ou no primeiro ministro e no qual se insere a rede burocrática que os envolve; o Legislativo, que são representantes da sociedade que exercem a função de criação das leis e controle do Executivo; e a sociedade em si, como a maior parte dos cidadãos carregados de deveres e direitos, que ademais de formarem a opinião pública, também podem se organizar a partir de interesses, formando os grupos de pressão aos poderes constitucionais, ou exercerem atividades informativas e consultivas, como as comunidades epistêmicas.

Ressaltamos que tal como “autonomia”, a ideia de “interesse nacional” dificilmente possui a mesma compreensão e será interpretada a partir da visão do agente, seu lugar de fala, sua trajetória e seus compromissos. Este procurará resposta às perguntas fundamentais: qual é o interesse nacional e como agir para realizá-lo? Não sendo nosso objetivo responder a tal compreensão teórica, é importante salientar que esse questionamento está na base de controvérsias sociais entre, por exemplo, a esquerda e a direita, que arvoram respostas em como melhor promover o “desenvolvimento” e, conseqüentemente, como conduzir a administração e gestão dos bens públicos. Recae, assim, sobre o projeto nacional do Brasil e sobre qualquer outro Estado nacional.

Seguimos a constatação que Snyder *et al* indicavam ainda na década de 60, ademais de raramente existir uma definição concreta do que seja interesse nacional, a maior parte dos analistas o usam acreditando que todos estão entendendo o que significa.

Propomos traduzir o termo em nosso quadro de referência dizendo que o "interesse nacional" recebe sua forma e substância através da definição da situação pelos decisores e pela evolução da ação de uma situação para outra. O interesse nacional é, na realidade, um conjunto de definições que compartilham certos atributos, nomeadamente as regras que afetam ou restringem todos os grupos de tomadores de decisão.¹³⁹

¹³⁹ Tradução nossa. Do original: “*We propose to translate the term into our frame of reference by saying that the “national interest” is given form and substance through the definition of the situation by the decision-makers and through the evolution of action from one situation to another. The national interest is, in reality, a cluster of definitions action to another. The national interest is, in reality, a cluster of definitions which share certain attributes, notably the rules which affect or bind all groups of decision-makers.*” SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. *Decision-Making as an Approach to the Study International Politics*. 2002. *Op. Cit.* p. 75.

A ação governamental do Executivo em prol de uma política, por exemplo, de integração regional responde como uma forma de atingir algum objetivo, sendo os avanços ou recuos na aproximação a outros países consequências de um mútuo ajuste de políticas comerciais, econômicas, sociais e culturais. Não é claro, contudo, que o Legislativo entenderá da mesma forma o interesse nacional e sua avaliação de ações do Executivo poderá recair para qualquer explicação, desde a crença de que o presidente estabeleceu essa ou aquela política como uma meta privada até de que está seguindo a demanda de um grupo. Ao passo que nenhum membro do processo decisório se declarará contra interesses de seu próprio Estado, resulta que ações de promoção do interesse nacional no contexto da ação da política externa serão tomadas pelo cálculo de resultados reais e considerados “positivos” – cuja percepção varia igualmente.

Dessa forma, como elementos do processo decisório estão a capacidade de definição da agenda, a elaboração de propostas políticas e sua alteração, a ratificação e, por fim, a implementação das políticas determinadas. As instituições políticas internas criam regras ou exercem sobre a sociedade uma série de constrangimentos que, claro, possuem a capacidade de alterar as interações humanas. Ademais das leis, cujo componente obrigatório está diretamente relacionado ao comportamento e às penalidades por ações pré-definidas, o estabelecimento de políticas públicas é o maior exemplo da ação do Estado e de suas instituições em prol da sociedade.¹⁴⁰

Resulta na existência do que Milner chama de *poliarquia*¹⁴¹, no qual os atores interagem como em rede a partir da execução de seus poderes, podendo não somente exercer influência para alcançar seus objetivos, como também impedir ou redimensionar os objetivos de outros atores, diante da possibilidade de vetar o andamento do tema. Nesse contexto, a escolha pela cooperação internacional serviria para mudar, aprimorar, ou aprofundar políticas públicas domésticas e alcançar resultados “positivos”, respondendo dessa forma, às demandas e interesses dos grupos domésticos. Assim, a determinação da estrutura das preferências domésticas passa a ser uma variável central para explicar a cooperação. Seguindo esse pensamento, a realização de uma política em torno de um assunto específico como a integração regional, meio ambiente ou desarmamento, caso não seja um tema consensual

¹⁴⁰ MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: 1997. Op. Cit.*

¹⁴¹ Conforme a autora, seu uso nesse contexto se difere do termo originalmente criado por Robert Dahl em 1984 para explicar graus de democracia. Neste trabalho, a autora se refere ao arranjo de divisão de poder por grupos dentro do Estado. *Ibidem.* p. 11.

dentre os grupos internos, sua implementação indicaria a primazia de algum dos atores sobre os demais.

Outros argumentos podem ser incorporados como um eventual interesse de um dos grupos de atores que alteram suas preferências apoiando o proponente. Ou seja, a cooperação internacional se dará dependente da distribuição da capacidade de concluir a decisão e implementá-la. Logo, independente do sistema de governo, se presidencialista ou parlamentarista, o que importa é a distribuição do poder do tomador de decisão. Os atores desse processo agirão a partir de interesses gerais e pessoais, formados dentro das informações recolhidas e dentro das expectativas de concretizar uma série de recompensas, que variam da manutenção do seu cargo ou posto, considerando a sua racionalidade, passa pelo reconhecimento, acionando questões psicológicas, e atinge um amplo diapasão de motivos como questões econômicas, até mesmo, como vemos, no sentido de realização de ilícitos revertidos em propinas.¹⁴²

Em outras palavras, haverá uma motivação que o fará tomar a ação de propor ou realizar, aprovar ou vetar. Isso traduz o que se chama de vontade política, que pode ser imputada a uma das unidades decisórias ou tomadas a partir dos resultados da política externa como parte de todo o governo. Sarti, por exemplo, explica o processo de criação da Unasul, em 2008, como “o resultado da vontade política de muitos governos que apostam na integração, a despeito de suas diferenças profundas”.¹⁴³ Como veremos no próximo capítulo, a incorporação da Unasul especificamente ao ordenamento brasileiro ocorrerá em 2011, o que pode ter representado, como veremos tanto o processo burocrático do Congresso, como a eventual resistência parlamentar ao processo de integração regional.

A seguir sumarizamos alguns argumentos sobre a atuação dos agentes em política externa, para depois particularizarmos no caso brasileiro.

1.2.2.1 Executivo

Na análise das instituições da política externa em contexto democrático, o Executivo nacional pressupõe a existência do presidente ou de um primeiro ministro. Nesses casos, as Constituições de uma forma geral determinam que as decisões têm que ter suporte ou aval do

¹⁴² MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: 1997. Op. Cit.*

¹⁴³ SARTI, Ingrid. *A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana. 2011. Op. Cit. p. 314.*

presidente ou tomador final de decisão final para sua proposição e avanço. Este personagem assume uma única decisão pela unidade.¹⁴⁴

O chefe do governo possui, assim, participação direta e inalienável na decisão em política externa, e ele deverá contar com um conjunto de agentes do qual a chefia nas operações dos temas internacionais é do Ministro das Relações Exteriores (com suas variações de nome), nas palavras de Snyder *et al.*: “apenas aqueles que são funcionários do governo devem ser vistos como decisores ou atores”.¹⁴⁵

Nesse caso, ainda seria possível distinguir ou incluir outros funcionários com envolvimento na política externa, como secretários e conselheiros, o que justifica a importância de investigação também da agência dessas personagens. No caso brasileiro, a figura do Assessor Especial para Relações Internacionais teve participação direta nos encaminhamentos tomados em torno da temática e ele não era classe diplomática. Igualmente, figuras como o Secretário Geral de Relações Exteriores, não somente pela influência ideológica, mas pela eventual substituição do Ministro de Estado, igualmente o capacitou para a ação. Segue nessa percepção o alerta de Hill¹⁴⁶ com relação à necessidade de distinção entre poder formal e poder real, não assumindo imediatamente que a decisão ocorrerá no fluxo que deve ocorrer legalmente. É importante, assim, verificar não somente a situação ou natureza do que está sendo decidido, como também a personalidade do chefe de governo e dos indivíduos com capacidade de exercício de influência e a estrutura política do Estado.

Ainda assim, exatamente por que a política externa combina diversos campos de conhecimento e, portanto, necessita de informações de temáticas variadas, que incluem diversas vezes responsabilidades de outras pastas, é que é possível constituir o que Hill chama de um “Executivo para Política Externa”, que seria composto originalmente do chefe de governo e do ministro do exterior, mas que se abriria conforme as circunstâncias para a adesão dos ministros da defesa, da economia, do comércio ou de outros temas que fossem necessários, podendo eles mesmos atuarem em negociações internacionais em foros especializados de suas pastas. Essa imagem de Hill pode ser imputada para o comando de Lula, e mais, veremos que o presidente formou um grupo executivo não somente ligado à

¹⁴⁴ MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information*: 1997. *Op. Cit.*

¹⁴⁵ Tradução nossa. Do original: “*One of the most important methodological assumptions we have made is that only those who are government officials are to be viewed as decision-makers or actors*”. SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. *Decision-Making as an Approach to the Study International Politics*. 2002. *Op. Cit.* p. 85.

¹⁴⁶ HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. 2003. *Op. Cit.* p. 55

política externa, como também a um projeto específico de política externa, que teve na integração a partir da visão de autonomia como um elo condutor das suas tomadas de decisão.

Ainda com relação ao relacionamento dentro do Executivo, o autor também divisa três modelos (Quadro 1) de interação entre chefe de governo e ministro de relações exteriores, que responde muitas vezes pelo sucesso ou fracasso de determinados encaminhamentos de política externa.

Quadro 1- Chefe de governo e Ministro de Relações Exteriores: três modelos

Igualdade	A confiança, a habilidade e a reputação coincidente podem criar uma forte equipe e continuidade. A fraqueza seria o perigo do ministro se separar de outros colegas e de parecer muito dominante.	Exemplos de parcerias efetivas: Truman e Marshall (EUA, 1947-9); Truman e Acheson (EUA, 1949-53); Nixon e Kissinger (EUA, 1973-4); Geisel e Azeredo da Silveira (Brasil, 1974-9); Bush e Baker (EUA, 1989-93); Gorbachev e Shevardnadze (URSS, 1985-90); Andreotti e De Michelis (Itália, 1989-92).
	Alternativamente, a força igual pode levar ao antagonismo. Ou ainda diferentes partidos políticos exacerbaram as tensões pessoais	Churchill e Eden (1951). Mitterrand e Cheysson na França (1981-3) ou Kohl e Genscher (RFA, 1982-92), Galtieri e Costa Mendez (Argentina, 1981)
Subordinação do ministro	Um indivíduo fraco politicamente ou pessoalmente é nomeado, muitas vezes deliberadamente, e isso dá ao chefe de governo liberdade de transformar o ministro em funcionário. A fraqueza é o perigo de uma concentração excessiva de poder e uma crescente arrogância de julgamento.	Lloyd (Reino Unido, 1955-6); Khrushchev e Gromyko (URSS, 1957-64); Saddam Hussein e Tariq Aziz (Irã, 1979-) Nehru (Índia, 1947-64, que ocupou ele mesmo o cargo de ministro estrangeiro).
Ministro já consagrado	Esse tipo de escolha pode ser surpreendentemente bom onde existe uma clara divisão do trabalho e excelente comunicação.	Attlee e Bevin (Reino Unido, 1945-51); Reagan e Schultz (EUA, 1981-5).
	Ele funciona mal, onde há menos interesse por parte do chefe de governo do que falta de competência e / ou político. A rivalidade se desenvolve entre os dois personagens.	Eisenhower e Dulles (EUA, 1953-8); Chernenko e Gromyko (URSS, 1984-5); Kohl e Genscher (FRG, no início da Chancelaria de Kohl, quando suas principais preocupações eram domésticas); Clinton e Warren Christopher (EUA, 1993-7)

Fonte: Hill, 2003, p. 61.

No nosso ponto de vista, Lula e Amorim respondem pelo modelo de “Igualdade”, no qual há confiança entre as duas partes, há notória habilidade do manejo político por Lula e ampla delegação para atuação de Amorim no cenário internacional. Com relação à reputação, cabe notar que a escolha de Amorim responde mais por sua atuação destacada em carreira e em assuntos ligados às organizações internacionais, ao comércio e, sobretudo, à integração,

do que propriamente por eventual filiação à esquerda, que não era o caso. Foi, assim, criado um grupo forte, que incluiu uma assessoria de igual reputação acadêmica inclusive, e apesar da figura do Ministro ser o expoente, não há evidências de que tenha sido dominante com relação aos outros e certamente não foi com o presidente.

Para Milner a ação resultante da ação do chefe do Executivo deverá ser considerada racional, pois espera-se que além da maximização de sua utilidade naquele cargo, também tenha exercido influência o conjunto máximo de informações das variáveis para que a escolha de uma política que seja compatível com os objetivos gerais de seu governo. Incide ainda sobre o líder, a motivação de reeleger-se ou, acrescentamos, de fazer um sucessor, e aos demais atores do processo a vontade de permanecer no cargo. Está claro que, para qualquer um deles convém que a ação resulte em algo percebido como positivo, logo, que atenda às expectativas ou necessidades gerais como um todo, e, particularmente, esteja no ranking de preferências dos grupos de interesse, que são sua base de apoio. A cooperação pode funcionar, ainda, para que líderes políticos consigam realizar determinada política que possua comprometerimentos internos, assim, para evitar problemas domésticos, podem ser motivados a adotar medidas que sofreriam oposição de outros poderes e dos grupos de interesse, e isso teria a capacidade de frear pressões em cima dele.¹⁴⁷

Críticos ao modelo racional argumentam que a validade das propostas esconde peculiaridades do próprio sistema interno e de delegação de poderes, devendo a análise da estrutura ser harmonizada com a da conjuntura na qual as decisões estão sendo tomadas. O tomador de decisão nem terá a informação sempre completa para a realização do cálculo, nem tampouco a decisão estará isenta de divergência com outros atores.¹⁴⁸

No que tange ao comportamento sobre a cooperação com outras unidades do sistema interestatal, a tomada de decisão em torno de projetos definidos, para Milner¹⁴⁹, acontecerá caso satisfaça pelo menos dois critérios: agir sobre a economia e fortalecer eventuais benefícios aos grupos de interesse. Contudo, não está claro que toda ação terá resultados econômicos para ser considerada positiva. Antes disso, é possível traduzir a cooperação internacional, sobretudo a regional, a partir da necessidade do tomador de decisão de alcançar resultados diretos, objetivos ou quantificáveis, independente das vantagens econômicas.

¹⁴⁷ MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: 1997. Op. Cit.*

¹⁴⁸ HILL, Christopher; LIGHT, Margot. *Foreign Policy Analysis*. In: LIGHT, Margot; GROOM, A.J.R. (eds.) *Internacional Relations. A handbook of current theory*. Colorado, US: Lynne Rienne Publisher, 1985.

¹⁴⁹ MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: 1997. Op. Cit.* p. 35.

Diante de temas da PEB podemos, por exemplo, perceber que ações dentro do contexto da integração sul-americana podem ser traduzidas em questões de dividendos políticos, como o acompanhamento de eleições internacionais ou o rechaço de uma tentativa de golpe em outro país, assim como questões culturais e sociais, como intercâmbio de pesquisadores, cientistas e artistas. Haverá ainda resultados difusos quando mais do que dar atenção à um grupo específico de interesse houver vantagens que se ampliam pela sociedade, como a cooperação em reconhecimento de títulos universitários, e sociais como programas de atenção à saúde básica entre países.

1.2.2.2 Legislativo

A produção de leis que correspondem ao ordenamento nacional está ligada ao Poder Legislativo, que, de forma geral, também corresponde à representação do povo no sistema democrático e tem como atribuição ainda a fiscalização e controle das ações do Executivo. Sua ação independente está relacionada a um pleno exercício da democracia representativa.

Robert Dahl¹⁵⁰ concluiu que seis instituições políticas são necessárias para a democracia, sendo elas: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; cidadania inclusiva. O primeiro item é fundamental, o exercício do controle por representantes dos cidadãos - aqui reside o Parlamento. Este autor introduziu na década de 50 o conceito de “poliarquia” – que notamos diferente do uso dado posteriormente por Milner – que seria o “governo de muitos”, distinguindo de monarquia, oligarquia ou aristocracia, e com o condicionamento de que as seis instituições descritas por ele estivessem presentes.¹⁵¹

Independentemente do que se possa criticar como forma idealizada, a democracia poliárquica de Dahl apresenta, de acordo com O’Donnell¹⁵², dois aspectos fundamentais, quais sejam, a determinação de que são as eleições que levam aos mais altos cargos públicos e que incorpora condições, entendidas como liberdades e direitos.

Essa discussão, embora não seja nossa intenção aprofundá-la aqui, nos renova a perspectiva de que a ação do Legislativo, tal qual a do Executivo, não acontece em um plano

¹⁵⁰ DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 99.

¹⁵¹ *Ibidem*. p. 104.

¹⁵² O’DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e Estado**. Teria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 27

separado da sociedade e que ambos respondem por atos e omissões a quem lhes investe no poder. Como funcionários, estão ali com o recebimento de remuneração e privilégios compatíveis para a execução de políticas que revertam para todos. Essa visão é contundente, ao nosso ver, para determinar que não é a política externa diferente de outras praticadas em regime democrático ou poliárquico.

Essa conceituação implica ainda a existência de diversidade política, determinada mesmo por clivagens ideológicas inseridas no sistema nacional, que está na origem do processo multipartidário. Neste, a possibilidade de representação dos interesses do eleitor é diversificada e é ampliada a chance de identificação com uma proposta de projeto ou corrente de pensamento. O cidadão, assim, é parte fundamental desse processo que também é político e que ao final reverterá para ele a consequência da tomada de decisão, seja na esfera executiva, seja na legislativa.

Pela visão de ator racional, os legisladores executariam ações com interesse direto na sua manutenção no cargo com a reeleição. Precisariam, dessa forma, agir em prol de sua base de apoio eleitoral, que deverá divergir de outras e mesmo dos grupos que apoiam o Executivo. É possível, ainda assim, que ocorra coincidência de intenções com uma parte substantiva do parlamento e, nesse caso, a probabilidade de o governo conseguir realizar matérias específicas será maior.¹⁵³

Essa visão parte da análise de que o Executivo tem preocupações nacionais, enquanto o Legislativo tem preocupações distritais. E se houver mais de um representante por estado, então, há políticos que representam apenas uma parte daquele território. Decorre daí a perspectiva do presidencialismo de coalizão. O chefe do Executivo precisa ter maioria no Congresso para que seus projetos sejam aprovados. Isso ocorre, pois este recebe, em geral, competências para aprovar ou rejeitar acordos propostos pelo Executivo.

Quanto maior a divergência de interesses entre os dois *loci* de poder político, maior a divisão do governo. No presidencialismo de coalizão em sistemas bicamerais essa divisão se dará quando o partido ou grupo de apoio do presidente não controlar a maioria do Legislativo. Conforme Milner destaca que “[...] em sistemas presidenciais multipartidários, como muitos

¹⁵³ MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information*: 1997. *Op. Cit.*

na América Latina, as maiorias legislativas dependem de coalizões de partidos, tornando o governo dividido com razoável frequência”.¹⁵⁴

Sendo o primeiro desejo do político a reeleição, ou manutenção no cargo ou do partido no poder, segue-se a necessidade de conseguir atingir algum resultado, especialmente o econômico, seja para elevar o crescimento econômico, o emprego ou reduzir a inflação.¹⁵⁵ Mantendo tais pressupostos e tomando como base o local de atuação e os poderes investidos constitucionalmente para cada grupo, a ação em prol da cooperação internacional ocorreria a partir do cálculo de custos benefícios entre o que é necessário ser feito em termos de comprometimento e o que se atingiria ao final. Essa relação deveria a princípio ser positiva.

Monteiro explica, a partir de uma análise do funcionamento do governo que a “estruturação do processo legislativo tem o vício de promover a reeleição dos legisladores, muito mais do que captar eficientemente as preferências dos eleitores”.¹⁵⁶ Assim, para a realização de um projeto nacional a partir da inserção internacional, a cooperação poderá ocorrer independente do cálculo não tão positivo, bastando para tanto, a avaliação de que não se conseguiria o mesmo resultado na esfera nacional.

A ação na arena externa altera, desse modo, a percepção racional. A escolha da cooperação, nesse viés, se referirá ao grau de integração da economia nacional na economia mundial, ainda que tendo em conta a crescente possibilidade de aprofundar as vulnerabilidades externas pelas mudanças políticas e econômicas tanto dos países em si, quando do sistema interestatal como um todo. Fica claro que o crescimento da interdependência aumenta as chances de efeitos negativos na economia nacional tanto quanto

¹⁵⁴ Do original “[...] *in multiparty presidential systems, like many in Latin America, legislative majorities depend on coalitions of parties, thus making divided government fairly constant*” MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: 1997. Op. Cit.* p. 38.

¹⁵⁵ Reconheçamos assim que o exercício do mandato em prol da sociedade está, sobretudo no Brasil, muito aquém de um nível mínimo, agindo com falhas que derivam de um moroso trabalho, repleto de regalias, inclusive remuneratórias, com ínfimas formas de controle popular e que ainda recaem em atitudes muitas vezes visando tão somente benefícios pessoais no exercício do cargo público, a corrupção e desvios, ou seja, malversação do erário. Estudos sobre a qualidade do Legislativo brasileiro, baseados na Legística, considerada como o estudo para o aprimoramento da produção normativa com base em avaliações, podem ser encontrados em CINNANTI, Cristina Jacobson Jácomo. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. **E-Legis**, n.06, p.84-95, 1º sem 2011; LAURENTIIS, Lucas de; DIAS, Roberto. A qualidade legislativa no Direito Brasileiro: teoria, vícios e análise do caso do RDC. **RIL Brasília** v. 52 n. 208, p.167-187, out./dez. 2015; RIZEK JUNIOR, Rubens. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. 355f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009; ALMEIDA, Marta Tavares de. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: **Legística, qualidade da lei e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 1999.

¹⁵⁶ MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 55.

o aumento da cooperação a reduz. Em outras palavras, a abertura e a presença de externalidades geram maiores possibilidades de demandas de cooperação.¹⁵⁷

De forma geral, três noções agem na interação entre os poderes Legislativo e Executivo: credibilidade, estabilidade e poder de barganha. Lima e Santos¹⁵⁸ explicam essas noções como medidas para o constante aperfeiçoamento do funcionamento das instituições democráticas.

- Credibilidade: decisões tomadas pelo governo com o respaldo do Legislativo encerram maior credibilidade do que as que são produzidas sem qualquer consulta às instituições representativas.
- Estabilidade: uma política negociada previamente com o Congresso, o que quer dizer que sua modificação pressupõe a sanção do Legislativo, é mais resistente a pressões para sua alteração uma vez adotada, do que decisões que dependam única e exclusivamente do arbítrio de pouquíssimos agentes.
- Poder de barganha: quanto maior o limite imposto pelo contexto institucional interno aos termos da negociação externa, maior é o poder de barganha do agente diplomático nos fóruns de negociação.

No capítulo seguinte, abordaremos o caso específico do Brasil e poderemos verificar, a partir das determinações da distribuição do poder constantes no texto constitucional, as ações que o Congresso Nacional brasileiro vem realizando em política externa.

1.2.2.3 Grupos de interesse

Cabe-nos ainda tocar na terceira forma de agentes em política externa: os grupos de interesse, de pressão ou de apoio, como são descritos, que possuem a capacidade de exercer demanda, influência e são fontes de informação, sobretudo para o Legislativo.

No que tange aos grupos de interesse, cada um age de forma isolada. Também cabe aqui a percepção de uma ação interessada em uma pauta particular. A tentativa seria a maximização dos seus interesses, traduzidos em se podem ou não gerar bens públicos, como o

¹⁵⁷ Tradução nossa. Do original: “A policy involving cooperation with other countries need not to be the most economically efficient one; a unilateral domestic policy could be more efficient but less electorally beneficial to political leaders.” MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information*: 1997. *Op. Cit.* p. 43.

¹⁵⁸ LIMA, Maria R. S.; SANTOS, Fabiano. *O Congresso e a política de comércio exterior*. 2000. *Op. Cit.* p. 146-147.

aumento de renda, salários, lucros, e suportarão políticas de cooperação internacional caso elas sigam na direção de realizá-los. Nesse sentido, Lima afirma que “a natureza dos grupos de interesse domésticos, os objetivos das elites políticas e as restrições do sistema internacional tiveram maior impacto sobre o processo decisório da política comercial que a natureza de seus respectivos sistemas de governo”.¹⁵⁹

Em sua ação, também podem exercer pressão sobre o governo para garantia de seus direitos, no que Dahl traçou como a característica da Cidadania Inclusiva, o direito de votar; de se candidatar para os postos eletivos; de participar de organizações políticas, de ter acesso a fontes de informação independentes e de livre expressão “em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e à ideologia prevalecente”.¹⁶⁰

Exatamente porque a integração vai depender tanto da conjuntura favorável quanto da estrutura das preferências domésticas, é que se torna necessário entender qual o caminho percorrido para a realização da cooperação nesse nível. Os atores políticos serão guiados, assim, pelos interesses pessoais e também pelas preferências dos grupos de interesse, que conforme Milner¹⁶¹ agem de duas formas na consecução de seus objetivos:

1) Como grupos de pressão. Diretamente ao serem mobilizadores de fundos de financiamento de campanha e de votos, moldam a direção das preferências do Executivo e do Legislativo.

2) São provedores de informação para os atores políticos. Indiretamente agem como sinalizadores de direção, alertando para consequências das propostas políticas. Nesse caso, das políticas de cooperação.

Buscamos neste capítulo traçar um plano de fundo da conjuntura brasileira e de mudanças na América do Sul que levaram ao aprofundamento da integração regional diante

¹⁵⁹ LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. 2000. *Op. Cit.* p. 280.

¹⁶⁰ DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Brasília. 2001. *Op. Cit.* p. 100.

¹⁶¹ MILNER, Helen. Interests, Institutions and Information: 1997. *Op. Cit.* p. 60.

das transformações políticas implementadas nos países da região e do próprio protagonismo da política externa brasileira, sua principal proponente e sustentadora.

Essa parte também buscou situar o debate sobre política externa no Brasil e no campo internacional, tentando entender como são analisadas as questões em torno dos agentes e da tomada de decisão. O levantamento deve ser base para a compreensão da estrutura do processo decisório para a integração regional sul-americana na era Lula, de suas personagens e também do que esteve envolvido na tramitação da Unasul e do Bando do Sul.

2. A ESTRUTURA DO PROCESSO DECISÓRIO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA NA ERA LULA: INSERÇÃO INTERNACIONAL, ESTRATÉGIA DE AUTONOMIA E AGÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES

Está em curso a construção de uma nova geografia política, econômica e comercial no mundo. No passado, os navegantes miravam a estrela polar para "encontrar o Norte", como se dizia. Hoje estamos procurando as soluções de nossos problemas contemplando as múltiplas dimensões de nosso Planeta. Nosso "Norte" às vezes está no Sul. Em meu continente, a Unasul, criada em maio deste ano, é o primeiro tratado - em 200 anos de vida independente - que congrega todos os países sul-americanos. Com essa nova união política vamos articular os países da região em termos de infraestrutura, energia, políticas sociais, complementaridade produtiva, finanças e defesa.
 Luiz Inácio Lula da Silva, 2008¹⁶²

A percepção do incentivo dado à integração pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva precisa de uma investigação que explique origem, meios e fins, porque a aposta na integração não é uma questão consensual, muito menos porque é lógica. Gonçalves explica que o movimento natural do Estado é se fechar e proteger seus cidadãos, segundo o autor “a ideia de integração representa, dessa maneira, uma violência, uma vez que significa necessidade de abrir mão de interesses de parte da sociedade para conciliar com os interesses de outras sociedades”¹⁶³

Não que existam poucos trabalhos dedicados ao assunto, mas porque as características ressaltadas quase sempre deixam particularidades de lado, mantendo o enfoque de que a realização depende quase exclusivamente de decisões presidenciais. Uma vez que foi notória a participação presidencial nos esforços de aproximação com os vizinhos do continente, essa constatação não é de se admirar. Passa, porém, que para realizar a reconstrução do cenário no qual a integração é retirada das ideias e do papel e transformada em uma estratégia política de um governo eleito democraticamente, devemos entender que foram diversificados seus determinantes, seus atores e suas agendas. A ação, igualmente, ocorre em conjunturas tanto doméstica quanto externa diferentes, cada qual com seu peso e formas de constrangimento.

¹⁶² LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas** Nova Iorque-EUA, 23 de setembro de 2008. Disponível em: <http://bit.ly/2pnEYhC> Acesso em 22 Jan. 2018.

¹⁶³ GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 35.

Também foram diversos os instrumentos, os mecanismos pelos quais foi se consolidando o que pode ser taxado como o maior movimento em prol da Pátria Grande desde os escritos de Bolívar.

O favorecimento da aproximação com a região passou pelo escrutínio da burocracia especializada, por centenas de legisladores e, de forma contundente, por dezenas de milhares de olhos, ouvidos e bocas que formam a sociedade brasileira, que naquele momento histórico apoiaram a iniciativa presidencial, não sem a criação de controvérsias. A convergência formada pela liderança incontestável do chefe do Executivo e de seu ministro das relações exteriores foi tamanha que alcançou mesmo corações e mentes de seus pares sul-americanos que, igualmente, tiveram ideias e aportaram para o caminhar do processo, que incluiu depois também a América Latina.¹⁶⁴

O projeto de desenvolvimento conjunto, justo e solidário ficou evidente nas propostas das campanhas eleitorais que levou vitorioso o projeto de governo do PT nas urnas em 2002. Ultrapassada a barreira da urna, mantido o manto de serenidade, sem revolução vermelha ou rebuliço comunista como muitos sustentaram que ocorreria quando o “sapo barbudo”¹⁶⁵ finalmente atingisse sua meta de poder¹⁶⁶, Lula soube construir, dentro de seus comprometerimentos, sua agenda positiva que buscou repensar o desenvolvimento, jogando luz ao que ficou convencionado chamar de *busca da autonomia*, ainda que tal conceito permanecesse sendo usado por todo o espectro político com múltiplas acepções.

[...] contrariando os rumores veiculados pelos setores conservadores acerca do “radicalismo de esquerda” que ameaçaria as políticas econômica e externa dirigindo-as a “rumos obscuros”, o Brasil se destacou pela competência de sua política econômica, pelo impulso às políticas sociais, pela renovação da política cultural, e pelo ativismo de sua política externa.¹⁶⁷

O objetivo deste capítulo é seguir a investigação do cenário e dos atores do processo decisório ligado à integração. Nesse sentido, agimos para entender dentre esse grupo, os determinantes de suas ações em prol da agenda regional, ao apresentar a conjuntura que Lula

¹⁶⁴ A formação e importância da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) foi analisada em profundidade por SILVA, Carolina Albuquerque. **A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caribe no século XXI: entre a autonomia e a contra-hegemonia**. 2017. 115f., Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

¹⁶⁵ Termo que Leonel Brizola usou para se referir à Lula em 1989.

¹⁶⁶ Cf. Editoriais dos principais veículos de comunicação nacional.

¹⁶⁷ LESSA, Monica Leite. Aspectos da dinâmica cultural da integração. Introdução. In: SARTI, Ingrid *et al.* **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. v. 2. Rio de Janeiro: PerSe, 2013. p. 675.

chegar ao poder e a evolução das propostas partidárias. A partir do que vimos no campo dos estudos da política externa, poderemos indagar o que esteve envolvido na consolidação da integração como projeto político e questionar as tradicionais análises que indicam a racionalidade do processo decisório, o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, a crescente participação do chefe do Executivo nos temas internacionais, assim como a constante falta de interesse do Poder Legislativo.

2.1 AGENDA ELEITORAL: OS PROGRAMAS DE GOVERNO E CHEGADA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES NO EXECUTIVO NACIONAL

O gradual processo que assumiu a abertura democrática no Brasil, em meio à crise mundial no final dos anos 70 e, especialmente, com a crise da dívida dos 80, teve como consequência a ampliação do espectro político, sobretudo a partir da reforma partidária de 1979 (Lei nº 6767). Esse movimento retomou o pluripartidarismo e foi base da “emergência de um ambiente político mais competitivo e diversificado, portanto, mais condizente com o processo de transição política então em curso”.¹⁶⁸

No ano seguinte, 1980, junto com outros 5 partidos¹⁶⁹, é formado o Partido dos Trabalhadores a partir do que Sarti¹⁷⁰ chama de “arco de identidades”, principalmente, da agremiação de militantes operário-sindicalistas das fábricas do ABC paulista. A formação contou, também, com a participação de movimentos sociais, parlamentares do antigo MDB, com setores relacionados às Comunidades Eclesiais de Base e à Teoria da Libertação da Igreja Católica e ainda a ex-militantes guerrilheiros¹⁷¹.

¹⁶⁸ FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.2, p. 432-453, Nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000200007>. p. 433.

¹⁶⁹ Foram formados em 1980 – Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Social (PDS) e Partido Popular (PP). Cf. dados de FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008.

¹⁷⁰ SARTI, Ingrid. **Da outra margem do rio**: os partidos políticos em busca da utopia. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Faperj, 2006. p. 122.

¹⁷¹ SILVA, Fabrício Pereira da. Vitórias na crise. 2011. *Op. Cit.* p. 37.

Cabe destacar que seus estatutos trazem uma definição específica que demonstra a inserção do partido na luta por mudanças sociais, políticas e econômicas. Essa batalha, adianta-se, será a principal ênfase na implementação de um programa de política externa para atuação nas relações internacionais do Brasil.

Art. 1º. O Partido dos Trabalhadores (PT) é uma associação voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático.¹⁷²

Sarti explica o hibridismo que caracterizou a formação do PT e o pluralismo de sua criação:

Velho é o ângulo do PT que retoma as experiências da socialdemocracia e confirma os conflitos oriundos da marca de origem dos partidos socialistas no capitalismo. Novo é o ângulo que tenta superar as limitações da socialdemocracia e reinventar o socialismo na periferia do capitalismo globalizado. A experiência do PT é única exatamente porque resulta da combinação inusitada dessa polaridade complementar e por vezes tão contraditória entre a referência histórica que rejeita e a inovação que propõe.¹⁷³

Seu surgimento como nova alternativa à esquerda brasileira tradicional, se fez a partir da designação socialista e marxista e com forte caráter democrático, cuja organização de governo seria dada ao povo decidir e a estrutura institucional dada por núcleos de base popular. Esse marco fundador lhe conferiu um caráter contraditório ao processo burocrático identificado com os velhos partidos socialistas, ligado também ao movimento de expansão eleitoral, que cresceu vertiginosamente tanto em quantidade de militantes quanto de eleitores.¹⁷⁴

Em 1982, Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do partido, saiu candidato ao governo do Estado de São Paulo, ficando em quarto lugar.¹⁷⁵ Nas eleições nacionais, o PT obteve naquele ano o total de 1.002.386 de votos que elegeram deputados estaduais em quatro

¹⁷² PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Estatuto do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2016/03/ESTATUTO-PT-2012-VERSAO-FINAL-alterada-outubro-de-2015-2016mar22.pdf> Acesso em: 13 Dez. 2017

¹⁷³ SARTI, Ingrid. Da outra margem do rio. 2006. *Op. Cit.* p. 24.

¹⁷⁴ *Ibidem.* p. 127.

¹⁷⁵ BADARÓ, Marcelo. Luis Inácio da Silva – Verbetes Biográfico. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-inacio-da-silva> Acesso em: 20 Dez. 2017.

estados da federação (AC, MG, RJ e SP). Em 1986, o número quase dobrou com o total de 1.938.391 para deputados estaduais e federais em 13 estados (BA, CE, ES, GO, MG, PA, PR, RJ, RO, RS, SC, SE e SP). Em 1990, 6.288.892, para deputados estaduais, federais e senador nos 22 estados e no DF.¹⁷⁶

Tanto em sua Carta de Princípios¹⁷⁷ quanto no Manifesto de Fundação¹⁷⁸ é reafirmado o caráter de partido das massas, trabalhadoras e oprimidas. Neste último documento, ainda, cabe salientar a menção feita à visão do sistema internacional do partido. Nela, fica clara a avaliação da dependência seja política, seja econômica, e a importância ou necessidade de se conquistar a autonomia. Segundo o Manifesto: “Os trabalhadores querem a independência nacional. Entendem que a Nação é o povo e, por isso, sabem que o país só será efetivamente independente quando o Estado for dirigido pelas massas trabalhadoras”.¹⁷⁹

Essa visão de mundo e esse local de fala permeará as propostas apresentadas para a política externa brasileira nos cinco pleitos que o PT lançou Luiz Inácio Lula da Silva como candidato à presidência.

2.1.1 1989 - Bases do plano alternativo de governo

Em 1989, o PT mostrou-se como alternativa ao primeiro pleito presidencial. A coligação ocorreu entre PT, PSB e PCdoB, e teve José Paulo Bisol (PSB) como candidato à vice-presidente na chapa encabeçada por Lula.

Em seu plano para o que chamou de *governo democrático-popular*, o objetivo era vencer a crise e construir uma sociedade socialista.

Não queremos apenas mais pão, mais terra, mais liberdade, mais escola e moradia. Queremos tudo isso e mais: a posse e o controle de todas as riquezas, de toda a produção e dos meios que a produzem sob o controle dos trabalhadores; queremos a plena democracia e a participação real em todas

¹⁷⁶ O Tribunal Superior Eleitoral mantém o registro apenas dos votos dos eleitos, devendo-se considerar para efeito quantitativo que houve mais do que o número apresentado de votos totais. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2017). Elaboração própria.

¹⁷⁷ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Carta de princípios. 1º de maio de 1979. Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/cartadeprincipios.pdf> Acesso em: 13 Dez. 2017.

¹⁷⁸ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Manifesto de Fundação. 10 de fevereiro de 1980. Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf> Acesso em: 13 Dez. 2017.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

as decisões importantes. Para isso vamos acumular forças, derrotar os setores que sustentam o capitalismo e construir a sociedade socialista.¹⁸⁰

De forma realista, o partido explicou que não via as eleições como uma tomada ampla do poder. Antes disso, era uma parte do poder, da máquina administrativa, para ser colocada a serviço dos trabalhadores. Enfatizando, sobretudo, a participação popular e democrática e a inclusão de todos nas mudanças que se faziam necessárias.

Em termos gerais, são quatorze pontos dos quais, salienta-se, o tópico “Por uma política externa soberana” é o número onze. Os outros seguem:

- I – Democratização do estado e a sociedade;
- II – O novo modelo de desenvolvimento econômico;
- III – O programa agrário;
- IV – Mulheres;
- V – Negros;
- VI – Política de transportes;
- VII – Saúde: direito de todos; dever do estado;
- VIII – Política de educação;
- IX – Salvar a Amazônia, defender a vida;
- X – A política energética;
- XI – Por uma política externa soberana;
- XII – Reforma urbana e política habitacional;
- XIII – Defesa das conquistas e direitos dos trabalhadores;
- XIV – Ecologia e meio-ambiente.

Um programa que pode ser considerado revolucionário no discurso e que indicava a democratização dos meios de comunicação, a criação de controle social sobre a economia, repartir a riqueza e elevar o padrão de vida dos brasileiros, mudar o papel do Estado e não pagar a dívida externa.

Em termos de política externa, a análise do mundo em 1989, pode ser em tudo considerada semelhante ao mundo trinta anos depois: “perigosas tensões que ameaçam a convivência entre os povos”, ou “O desenvolvimento econômico diferenciado entre os países faz com que as nações poderosas dominem econômica e politicamente as menos desenvolvidas”. O texto enfatiza, sobretudo, a defesa do que chama “independência e soberania” do Brasil, mas também de todos os povos.

¹⁸⁰ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Programa de Governo de 1989. As bases do plano alternativo de governo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>
Acesso em: 13 Out. 2016. p. 1.

O programa ainda indica a necessidade de criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a partir de mecanismos que acabem com a subordinação e a dependência dos mais ricos, não citando, contudo, organizações internacionais ou a forma de fazê-lo.

Apesar de não ter especificamente o termo *integração*, o programa faz menção que “Lutará pela criação do Parlamento Latino Americano baseado na cooperação e igualdade de direitos e apoiará a criação de Zonas de paz na América Latina”. De fato, o Parlatino já existia no âmbito da Aladi desde 1964, porém havia sido institucionalizado em 16 de novembro de 1987. A integração, aqui descrita como latino-americana, está subjacente e apresenta-se como parte do processo de aproximação igualmente política e econômica.

Por fim, o programa marca sua oposição à intervenção estrangeira no Caribe, às políticas racistas, coloca-se em defesa do Estado da Palestina, da proteção da Amazônia e do meio ambiente.

O vitorioso nessas eleições foi o candidato do PRN, Fernando Collor de Mello, de Alagoas em chapa com Itamar Franco, de Minas Gerais, com a promessa de caçar os marajás da política.¹⁸¹ Seu mandato durou menos de dois anos, tendo sofrido processo de Impeachment por gestão fraudulenta e desvio de dinheiro público constatado pelos órgãos competentes.

2.1.2 1994 - Uma revolução democrática no Brasil

No pleito de 1994, a Frente Brasil Popular pela Cidadania, reuniu PT, PSB, PPS, PV, PCdoB, PCB, PSTU. O candidato a vice foi Aloisio Mercadante, também do PT. Neste ano, o programa de governo do PT é apresentado de forma mais robusta. São 240 páginas divididas em sete capítulos e cinquenta e um subtemas. O mote era a crise brasileira, mas a temática da revolução continuava no texto.

Da distribuição dos capítulos, salienta-se que o programa social, diferente do primeiro, vem antes da economia ou do Estado, além disso, tem-se:

- I - A crise brasileira e a alternativa democrática e popular;
- II - Política, cidadania e participação popular;
- III - Reforma e democratização do Estado;
- IV - Mudar a vida;

¹⁸¹ Destaca-se aqui que o pleito ocorreu em dois turnos, no primeiro, Collor ficou com 30,47%, Lula com 17,18%, seguido de Leonel Brizola (PDT) com 16,51% e do PSDB com Mário Covas, com 11,51%. O segundo turno foi de 53,03% para 46,97% para o segundo colocado.

- V - Bases ecológicas do projeto nacional de desenvolvimento;
- VI - Ciência, tecnologia e infraestrutura;
- VII - Transformar a economia e a sociedade construindo a nação.

A análise mantém a visão de que se acentuou a exclusão social e é necessário agir nesse sentido. Enfatiza um tópico que foi corrente do curto governo de Collor, a modernização, indicando a necessidade de uma ação ética.

Na introdução, o programa já é direto ao colocar ênfase na integração como projeto de desenvolvimento, e desde já especifica a América do Sul como *locus* privilegiado de ação:

O Brasil enfatizará as relações com a América Latina, em especial a América do Sul, fortalecerá políticas de integração continental, dentre as quais o Mercosul reformulado, e fará de sua política externa um componente essencial do seu projeto nacional de desenvolvimento.¹⁸²

A política externa, contudo, é apresentada apenas no tópico vinte e três, e começa determinando o cenário no qual agirá o Brasil. Uma clara constatação da política nacional abre o capítulo: “O Brasil não dispõe, há mais de quinze anos, de um projeto nacional de desenvolvimento.”¹⁸³. De acordo com os formuladores, persistia a política do pragmatismo de Geisel adequada à realidade em mutação. As mudanças, seguem, foram decorrentes, sobretudo do final da Guerra Fria que alterou a polarização Leste/Oeste pela Norte/Sul. Aqui também já enfatizam a hegemonia estadunidense nos organismos internacionais, sobretudo o Conselho da ONU, FMI e Banco Mundial.

O conjunto de ações que o partido propõe passam pela necessária transformação do sistema internacional:

Governo Democrático e Popular deverá desenvolver uma política externa que permita simultaneamente, uma inserção soberana do Brasil no mundo e a alteração das relações de força internacionais contribuindo para a construção de ordem mundial justa e democrática.¹⁸⁴

O destaque ainda é a autonomia. Ciente de que enfrentarão resistência dos centros hegemônicos, descrevem no programa que há pontos de atração que poderão ser usados a

¹⁸² PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Programa de Governo de 1994. Uma revolução democrática no Brasil - bases do programa de governo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em: 13 Out. 2016. p. 6.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ibidem*. p. 72.

partir da “abertura de alguns espaços resultantes dos conflitos entre os grandes blocos e pela simpatia que possamos atrair em países periféricos”.

Ao deixarem claras as diretrizes de sua política externa como soberania, autodeterminação, direitos humanos, meio ambiente, salientam a multipolaridade, mas seguem destacando a América Latina e a integração como pontos centrais desse projeto de desenvolvimento:

A América Latina será sua área prioritária. Serão definidos programas abrangentes de integração em matérias econômica, política, educacional, científico-tecnológica e cultural. O processo de integração regional - Mercosul será privilegiado. Será preciso, no entanto, uma revisão do Tratado de Assunção, para incorporar as dimensões política (democratização do processo) e social (incorporação da Carta de Direitos Trabalhistas elaborada pelas Centrais Sindicais dos quatro países).¹⁸⁵

Na sequência, estabelece-se a agenda negativa de governo. O fortalecimento da integração será provocado pela articulação contra as negociações que “apontam para torná-lo uma ‘área hemisférica de livre comércio’, que se estenderia do ‘Alasca à Terra do Fogo’, naturalmente sob a ‘égide’ do Nafta”.¹⁸⁶

Importante destacar que a base do processo que vimos ocorrer no início do século XXI está sendo lançada neste momento. O programa descreve que o Brasil “proporá mecanismos compensatórios que permitam um desenvolvimento harmônico de países e regiões desigualmente desenvolvidos e dará ênfase a uma agenda social que vise garantir e expandir os direitos dos trabalhadores”.¹⁸⁷

Dos pontos que seguem, destaca-se além, claro, da declaração de boas relações com os países desenvolvidos, a constatação das “novas realidades mundiais”, diante das quais será dado “ênfase especial às relações de cooperação econômica e nos domínios científico e tecnológico, com uma correspondente agenda política, com países como China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outros”.¹⁸⁸

Em termos de gestão, o programa determina que será realizado um “processo contínuo de recuperação do Ministério de Relações Exteriores, cuja estrutura foi sucateada nos últimos anos”, além de ampliar a participação nas discussões com a sociedade civil.

¹⁸⁵ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Programa de Governo de 1994. 1994. *Op. Cit.*

¹⁸⁶ *Ibidem.* p. 73.

¹⁸⁷ *Ibidem.* p. 73.

¹⁸⁸ *Ibidem.* p. 74.

O candidato vitorioso foi o paulista Fernando Henrique Cardoso, com 54,24%, em primeiro turno¹⁸⁹. Sociólogo da USP, FHC havia sido ministro das relações Exteriores e da Fazenda do governo de Itamar Franco, que sucedeu a Fernando Collor. Neste último cargo, foi o responsável pela implementação do Plano Real que entrou definitivamente em vigor a partir de 1º de janeiro de 1994, primeiro dia do seu mandato.

2.1.3 1998 - União do povo – Muda Brasil

Em 1998, o clamor pela “união das esquerdas”, resulta em uma coligação entre PT, PDT, PSB, PCdoB e PCB, na qual Leonel Brizola é indicado como vice-presidente.

O plano de governo é resumido em uma Carta Compromisso no qual o partido estabelece metas com a redução do analfabetismo e erradicação da miséria, além de criação de empregos e com a políticas das mulheres, mas também com a estabilidade da moeda.

[...] estou preparado para construir um Brasil independente e solidário, intransigente na defesa de nossas fronteiras e aberto a relações de igualdade com outros países, com pleno respeito à autodeterminação dos povos. [...] Não vamos permitir que a globalização nos relegue o papel de gerir uma economia subordinada que, sem dó nem piedade, multiplica o desemprego e a exclusão social. [...] Uma Nação sem medo de ser feliz e com coragem para assumir o seu destino. Um país disposto a jogar um papel soberano na nova ordem internacional que está se gestando.¹⁹⁰

O programa desse ano aponta o que havia sido os quatro anos do governo do PSDB de FHC: dependência externa, desnacionalizações e instabilidade nacional, problemas que se mantiveram a despeito da estabilidade monetária, obtida simultaneamente ao aumento do desemprego e da insegurança social.¹⁹¹

O plano enfatiza os caminhos escolhidos para a promoção o desenvolvimento com estabilidade e distribuição de renda. O diagnóstico principal continua a ser a falta de um projeto de desenvolvimento, cujo primeiro ponto do “novo projeto” seria fortalecer “a

¹⁸⁹ A chapa Lula/Mercadante teve 27,07% dos votos, enquanto a candidatura do PDT com Brizola e Darcy Ribeiro obteve apenas 3,19% dos votos.

¹⁹⁰ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Carta compromisso. União do povo – muda Brasil. 6 Jul. 1998 São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 Out. 2016.

¹⁹¹ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Programa de Governo de 1998. União do povo – muda Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 Out. 2016. p. 4.

autonomia nacional, tendo por objetivo a defesa da produção e do emprego” e que seria acompanhada das necessárias redefinições na agenda social, econômica, financeira:

- I. Mais e melhores empregos;
- II. Melhor distribuição de renda;
- III. Nenhuma criança fora da escola;
- IV. Saúde;
- V. Programa de combate à fome;
- VI. Reforma agrária e política agrícola;
- VII. Habitação, urbanização, saneamento e transporte;
- VIII. Direito ao direito;
- IX. Reforma agrária, descentralização e controle social do Estado;
- X. Cultura;
- XI. Meio ambiente;
- XII. Presença soberana no mundo.

Nota-se que mais uma vez o tema da autonomia é destacado.¹⁹² O princípio constitucional da autodeterminação, mudanças nos organismos internacionais, o fortalecimento das relações com os países do Sul e a integração regional, o Mercosul e a abertura da política externa para o Legislativo e para a sociedade.

Defenderemos uma ampliação e reforma do Mercosul que reforce sua capacidade de implementar políticas ativas comuns de desenvolvimento e de solução dos graves problemas sociais da região. O Legislativo e a sociedade devem exercer maior controle sobre a política externa e os processos de integração regional.¹⁹³

A proposta das esquerdas unidas em torno de duas figuras emblemáticas que eram Brizola e Lula não foi o caminho escolhido pela maioria da população. FHC foi beneficiado pela mudança constitucional que introduziu a reeleição para presidente e conseguiu manter-se no Planalto.¹⁹⁴

¹⁹² Apesar da política externa voltar a ocupar o último lugar na lista de ação do partido. Ao mesmo tempo, pela primeira vez, o termo autonomia aparece diretamente, não inferido a partir de outros conceitos como independência ou soberania.

¹⁹³ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). 1998a. *Op. Cit* p. 12-13.

¹⁹⁴ FHC obteve 53,06%, ainda no primeiro turno, contra 31,71% da chapa Lula/Brizola.

2.1.4 2002 – Um Brasil para todos

Na eleição de 2002 vários componentes da política externa estavam presentes no jogo político. A Alca estava colocada como a opção hemisférica de abertura de mercados. A crise internacional que o Brasil passara avançou para a Argentina e ameaçava o Cone Sul. Nesse contexto, Lula vem novamente candidato à presidência, agora com José Alencar, político mineiro filiado ao PL. A coligação “Lula presidente” foi composta por PT, PL, PCdoB, PMN e PCB.¹⁹⁵

O programa do PT foi composto por uma carta de Lula, chamada, Carta ao Povo Brasileiro¹⁹⁶. Nela, o presidente teceu um compromisso acenando ao mercado com a moderação. Não há mais revolução no programa e o termo socialismo foi abandonado desde 1998. Há agora termos como “pacto”, “diálogo”, “responsabilidade”, “tranquilidade” e “compromisso” para atingir o que considerava ser parte do nervosismo dos mercados e a especulação que ameaçava desestabilizar a economia brasileira. Lula atinge, assim, o temor do dito mercado, ressaltando que a transição seguiria o respeito aos contratos e as obrigações do país. Tanto é importante, que é repetida na carta que só com o crescimento econômico, a partir de um desenvolvimento justo e com a recuperação da liberdade na política econômica é que os contratos serão honrados. E para manter a confiança, compromete-se em preservar o superávit primário “o quanto for necessário” para não deixar a crescer a dívida interna.

O que transparece no texto é a valorização da política externa para honrar os compromissos com o povo e com o mercado. A primeira necessidade seria o resgate da presença soberana e respeitada no mundo. Para Lula, a política externa deveria estar direcionada para o desafio da promoção dos interesses comerciais e remoção dos obstáculos impostos aos países em desenvolvimento pelos mais ricos.

A coligação deixa clara a análise de necessidade de autonomia repetindo a ideia da falta de um projeto nacional. Ao rejeitar a dependência, Lula reivindica a recuperação da soberania para decidir de modo autônomo a política econômica e os destinos do país.

A inserção do Brasil no mundo só será benéfica se o país tiver um projeto claro. Se souber aonde quer chegar, identificando com realismo o que serve e o que não serve aos seus objetivos estratégicos. Somos a favor do livre-

¹⁹⁵ Em 2002 o programa voltou a ser robusto, com 74 páginas e 16 anexos.

¹⁹⁶ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Carta ao Povo Brasileiro. Um Brasil para todos.** 22 Jun. 2002. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881> Acesso em 13 Out. 2016.

comércio, desde que os países possam *competir em igualdade de condições*. Nesse sentido, é preciso resgatar o Mercosul e, a partir dele, negociar a integração mais ampla das Américas. A liderança ativa do Brasil na América do Sul é vital para que o continente supere a crise e não se desagregue. Nossa ajuda aos países vizinhos deve ser concreta e imediata. A proposta da Alca, tal como formulada hoje, representa menos uma verdadeira integração e mais uma forma de *anexação*. *Todos os países desenvolvidos tiveram e têm o seu projeto nacional. Integram-se ao mundo a partir dele, seja em âmbito regional seja em escala planetária*. Claro que devemos aproveitar, e com toda ousadia, os espaços abertos pela mundialização. Mas temos ao mesmo tempo o direito - e o dever - de proteger o país dos riscos globais. O povo brasileiro não aceita mais a *dependência atual e a atitude subalterna* do governo. Por todo lugar que vou, sinto que o orgulho nacional renasce. E não há nisso nada de xenofobia nem de nacionalismo estreito, sectário. A população exige é que recuperemos a soberania para decidir de modo *autônomo* a política econômica e os destinos do país.¹⁹⁷

Aqui está a base da projeção da ideia de uma política externa ativa do Brasil para o mundo, em especial para a América do Sul, buscando, a partir disso, instrumentos para superar a conjuntura de crise.

As principais questões que envolvem os temas internacionais são resumidas na primeira frase: “A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo”. Essa é a principal visão da política externa do governo de Lula, que tem como objetivo garantir a citada presença soberana do Brasil no mundo.¹⁹⁸

A definição das bases nas quais a política externa operará passam pela proposição de um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul, ao mesmo tempo em que se mantém aberto ao diálogo para um relacionamento especial com toda a América Latina. Essa proposta surge da constatação de que é necessário reconstruir e revigorar o Mercosul, baseando a integração na percepção da complementaridade que é necessária, não em disputas.

¹⁹⁷ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Compromisso com a Soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro. Um Brasil para todos**. 23 Jul. 2002. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

¹⁹⁸ O programa traz quatro capítulos com trinta e nove subtemas e apresenta como primeiro item “Política Externa para Integração Regional e Negociação Global”. A Comissão de Programa de Governo foi composta por Coordenador: Antônio Palocci Filho; Membros: Aloizio Mercadante, Gilney Viana, Jorge Bittar, Luiz Dulci, Luiz Marinho, Marcel Frison, Marcelino Pies, Marcelo Déda, Márcio Meira, Marco Aurélio Garcia, Maria da Conceição Tavares, Maria Victória Benevides (Ouvidora), Marina Silva, Marta Suplicy, Matilde Ribeiro, Miguel Rossetto, Nelson Pelegrino, Oded Grajew, Patrus Ananias, Ronald Rocha, Tania Bacelar, Tarso Genro; Convidados: Gilberto Carvalho, Ivete Garcia, Newton Lima Neto, Ricardo Carneiro, Ana Maria M. da Fonseca; Coordenação Executiva: Antonio Prado e Clara Ant. Cf. PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Programa de Governo de 2002. Um Brasil para todos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em: 13 Out. 2016. p. 6.

Para isso, o diagnóstico principal é de que se torna fundamental a construção de instituições políticas e jurídicas.

A política de regionalização propõe a convergência dos interesses nacionais de cada país para um encontro de potencialidades e solidariedade, citando especificamente a crise na Argentina. Essa regionalização da América do Sul, com base no fortalecimento do Mercosul, faria parte de uma agenda negativa de rejeição à Alca tal como proposta, entendida como projeto de anexação dos Estados Unidos, com quem ainda assim seria feito o esforço de construção um relacionamento equilibrado.

O papel das organizações internacionais e do que chama países de importância regional – África do Sul, Índia, China e Rússia – fortaleceria a capacidade de ampliação das relações econômicas, políticas e culturais com o mundo, permitindo, dessa forma, contornar constrangimentos e superar vulnerabilidades.

O cenário doméstico é também é analisado, nele se atribui importância ao equilíbrio do crescimento externo com a garantia da melhoria de vida do povo, assegurando a possibilidade de crescimento da agroindústria, mas incentivando o beneficiamento pela indústria nacional, e cuidando da agricultura familiar. Também a necessidade de políticas industriais com metas explícitas e a incapacidade de desenvolvimento presente na ideia de abertura irrestrita da economia.

Neste ano, a coligação “Lula presidente” é vitoriosa nas urnas, nos dois turnos, no primeiro, com 46,44% contra a coligação Grande Aliança (PSBD-PMDB) que lançou José Serra com 23,19%; no segundo, 61,27% contra 38,72%.¹⁹⁹

2.1.5 2006 – Lula de novo com a força do povo

Em 2006, Lula retorna candidato à reeleição com José Alencar (agora do PRB) com a coligação “A força do povo” entre PT, PRB, PCdoB. O plano de governo começa com uma epígrafe de Lula que dá o Norte do seu próximo mandato: “O nome do meu segundo mandato

¹⁹⁹ O Verbete PT do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro registra “Na Câmara dos Deputados, contudo, a vitória de Lula teve efeitos mais visíveis para o PT, que, pela primeira vez, elegeu a maior bancada da Casa: 77 deputados, ou 17,7% das cadeiras, com expressivas participações dos PTs paulista e mineiro. Nas eleições para o Senado a legenda também brilhou, conquistando dez cadeiras.” (DHBB, s/d)

será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”.²⁰⁰

Nele, são lembradas as “heranças malditas” dos governos do PSDB e são estabelecidos seis compromissos com a “Inserção soberana no mundo”. O programa estabelece questões a serem buscadas como a vaga ao Conselho de Segurança da ONU, a transformação da ordem internacional, o combate à fome. Mantém, ainda, o foco na integração e nas relações Sul-Sul:

Privilegiará o processo de integração sul-americana – o Mercosul e a Comunidade Sul-Americana de Nações, em especial – e fortalecerá as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às suas relações com os países do continente africano, ao mesmo tempo em que buscará ampliar seu acesso aos grandes mercados europeu, norte-americano e asiático e manter com os países desenvolvidos um relacionamento positivo e soberano.²⁰¹

A integração volta a aparecer na preocupação sobre a infraestrutura dos transportes, sendo incorporada no ideal de construção de um projeto nacional: “Consolidar a retomada do planejamento estratégico de longo prazo, vinculado à integração regional, nacional e sul-americana, associado ao combate às desigualdades regionais e sociais e ao equilíbrio ambiental”.²⁰²

Nesta edição, a Coordenação do Programa é mais sucinta e encabeçada por Marco Aurélio Garcia²⁰³, seu Assessor especial para as relações internacionais, enquanto Ricardo Berzoini aparece como coordenador da campanha.

A proposta sai vitoriosa novamente das urnas contra o PSDB de Geraldo Alkmin (coligação Por um Brasil Decente - PSDB, PFL, PPS). No primeiro turno, 48,61% contra 41,64% e no segundo, 60,83% contra 39,17%.

²⁰⁰ O plano de governo volta a se simplificar. São 34 páginas, sendo 27 efetivamente de texto. PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Programa de Governo de 2006. Lula de novo com a força do povo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016. p. 3.

²⁰¹ PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). 2006. *Op. Cit.* p. 14.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ Os outros membros da comissão são: Dilermando Toni, Glauber Piva, Juarez Guimarães, Miriam Belchior, Renato Rabello, Valter Pomar; Equipe de Trabalho: Bruno Gaspar e Cilene Antonioli.

2.1.6 Planejamento colocado em prática

A análise dos programas de governo das eleições revela que a integração e a autonomia foram constantes no planejamento do acesso ao poder pelo partido. Igualmente o discurso de ampliação da inserção internacional do Brasil, vista como um instrumento para a promoção do desenvolvimento.

O diagnóstico do país que surge do material analisado aponta a ausência de um planejamento estratégico de longo prazo, cuja vulnerabilidade externa ajudaria a aprofundar a sensação de crise. Decorre que a vulnerabilidade também é agravada pela incapacidade interna de gestão social e econômica, que passou pela subida ao poder de governantes ligados ideologicamente à lógica neoliberal de redução do Estado ao mercado, e, portanto, pela adesão ao processo de abertura econômica sem precedentes.

A partir da leitura socialista que o Partido dos Trabalhadores foi partícipe em seu começo histórico, a incapacidade da elite em governar para o povo segue simultaneamente o processo de dependência externa, a partir da lógica do capital. O desenvolvimento deverá passar pelo conjunto de práticas que fortaleça o Estado nacional, o processo industrial – que se alarga na sociedade em empregos, educação, saúde e outras questões.

As ideias, conforme sugerem as constantes adaptações dos planos de governo, sofreram um direcionamento para o centro do espectro político, seguindo para uma espécie de programa social democrata, carregando ao mesmo tempo os temas caros à esquerda. Essa indicação não significou o abandono do diagnóstico da dependência e da desigualdade social, mas foi direcionada para se ajustar à tentativa de ganhar as eleições. Lula, que estava certo que ganharia em 2002, explica que sempre foi necessário construir a governabilidade.

Aquela eleição, a de 2002, eu jamais, em qualquer momento, achei que fosse perder. Eu estava seguro que a eleição era minha. [...] Então, na campanha para o segundo turno, se estabeleceram as conversas com os outros partidos políticos. Nós, obviamente, tínhamos uma preocupação com a governabilidade. Por mais puros que quiséssemos ser, tínhamos a clareza de que, para aprovar alguma coisa no Congresso, tínhamos que ter pelo menos 50% mais um dos votos, tanto na Câmara como no Senado. Era preciso construir essa maioria, senão você não governa. O PMDB não ficou conosco no primeiro momento, ficou contra. Uma parte do PMDB esteve favorável à gente. Aí tivemos outros partidos intermediários que fizeram aliança conosco.²⁰⁴

²⁰⁴ LULA DA SILVA, Luiz Inácio. O necessário, o possível e o impossível. Entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili. In: SADER, Emir (org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 19.

Da mesma forma, estava claro para o partido a importância de contar com o povo, mas sobretudo com o Parlamento.

Nós tínhamos aprendido a fazer política e que, quando você faz uma política de coalizão, os aliados têm que participar do governo. É assim em qualquer democracia do mundo. E vai continuar a ser assim. Enquanto não tiver uma reforma política no Brasil, vai ser assim: quem ganhar, quem quiser governar, vai ter que conversar com o Congresso, vai ter que conversar com a Câmara, vai ter que conversar com o Senado, vai ter que conversar com o movimento sindical, vai ter que conversar com os empresários. É assim que se governa.²⁰⁵

A análise dos programas mostra a opção pelo poder democrático e ação política partidária ativa nas casas legislativa e judiciária, em um processo de ampliação do diálogo e da parcimônia com relação a assumir o poder.

O mesmo ocorreu com relação à política externa em geral, e na política para a integração sul-americana em particular. Foi feita uma proposta de diálogo entre iguais, seguindo prioridades geopolíticas e tomando a liderança do processo regional. Para Lula, seu feito foi uma revolução: “Sinceramente, eu acho que nós fizemos uma revolução na política externa brasileira. Houve uma combinação da capacidade, da competência de trabalho do Itamaraty, sobretudo do ministro Celso Amorim, com uma disposição política nossa de fazer as coisas acontecerem”.²⁰⁶

No que concerne à criação de sua política externa, pode-se considerar como marco fundador o convite que recebeu para ir à Davos, na reunião do G8. O ex-presidente explica assim parte do seu incomodo em estar entre líderes de países desenvolvidos.

Quando voltava de lá [Davos], eu falei para o Celso Amorim: “Celso, nós temos condições de mudar a geopolítica comercial e a política do mundo. Não é possível que, no mundo, com tantos países, só se ouça falar de Europa – de Europa em termos, porque Europa era Alemanha, França e Inglaterra, não era Europa –, da China, da Índia e dos Estados unidos. Não é possível”. Bem, aí nós estabelecemos uma política externa. Primeiro: mais agressividade comercial.²⁰⁷

Nesse sentido, seguindo nosso objetivo de traçar os determinantes da política externa de Lula, depois da agenda eleitoral, veremos também os atores envolvidos em sua execução. Ora, se o próprio presidente imputa ao Itamaraty e ao seu ministro papel de relevo na

²⁰⁵ Aqui mostrando a característica do presidencialismo de coalizão. LULA DA SILVA, Luiz Inácio. O necessário, o possível e o impossível. 2013. *Op. Cit.* p. 20.

²⁰⁶ *Ibidem.* p. 21.

²⁰⁷ *Ibidem.*

“revolução” que teria realizado, veremos como tais instâncias agiram na temática da integração sul-americana. Veremos, também, as ações do Assessor Especial de Relações Internacionais, Marco Aurélio Garcia, e buscaremos entender como ocorreu a “disposição política” daquela conjuntura.

2.2 AGENTES DO PROCESSO DECISÓRIO EXECUTIVO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Como vimos no primeiro capítulo, a ação de decisão está diretamente relacionada à atuação dos principais agentes na implementação de atitudes que comporão a projeção internacional de um país. Visto a partir de um processo racional, se dirá que tendo recebido as informações necessárias, uma pessoa, um grupo ou uma coletividade determinará, diante de opções, o melhor roteiro para atingir o objetivo proposto diante de conseguir algo ou resolver um dilema.

A decisão de integrar não advém de qualquer racionalidade econômica [...] advém, necessariamente, da racionalidade política, é fruto do cálculo político dos dirigentes do Estado que supõe que os objetivos a serem alcançados pela integração no longo prazo compensam largamente eventuais sacrifícios de setores da sociedade em curto prazo.²⁰⁸

Na política externa desenvolvida pela administração Lula da Silva, os agentes de destaque que tomaram parte do processo decisório, além do próprio presidente, foram o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim; o Assessor Especial de Relações Internacionais, Marco Aurélio Garcia; e o Secretário-Geral do Itamaraty e Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães Neto.

Esses três agentes são identificados por três características principais, ainda que se possa encontrar diversas outras semelhanças entre eles: participaram do gabinete presidencial desde o primeiro dia de mandato até o último²⁰⁹; exerceram suas funções com o máximo de autonomia possibilitada pelo processo administrativo; e possuíam especial interesse no tema

²⁰⁸ GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 36.

²⁰⁹ Samuel Pinheiro Guimarães Neto foi, dentre os três, o único que teve troca de função devido a aposentadoria compulsória por idade.

da integração regional, especialmente a sul-americana, compartilhando uma visão crítica das relações internacionais e favoráveis a um projeto de desenvolvimento autônomo.

Nesta parte, o delineamento dos perfis, ou seja, a identificação da prévia atuação de cada um no tema da integração, os estilos de atuação e as ações diretas tomadas para o tema, nos apoiará no argumento de que a integração de fato surgiu como tema privilegiado na PEB do período proposto, não pela coincidência do agrupamento de pessoas vocacionadas para a região, mas pela atitude deliberada nas escolhas de conselheiros que proveriam esse arranjo institucional.

2.2.1 Lula da Silva: o presidente metalúrgico

Luiz Inácio Lula da Silva está entre as personagens brasileiras mais marcantes do século XX e começo do XXI. Quebrou o tabu do governo da elite ou república dos bacharéis. Foi eleito chefe do Poder Executivo tendo apenas o ensino fundamental (com um vice que igualmente só tinha o ensino fundamental) e vindo da classe operária paulista e do movimento sindical.

A origem comum de um nordestino de família retirante não foi suficiente, contudo, para a identificação do brasileiro com Lula. Não foi automática ou unânime a adesão ao discurso de um candidato que falava de maneira rústica com língua presa, usava barba, vestia-se de forma simples, não tinha parte de um dedo, agitava greve e propunha a revolução socialista.

Desde 1967 frequentava o movimento sindical e em 1975 foi eleito presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema. Tendo sido um líder das greves que irromperam naquela região industrial, também “passou a fazer cursos, debates e viagens que foram importantes na sua formação política”.²¹⁰

Foi essa imagem e esse discurso que tanto o PT quanto Lula aprimoraram entre 1989 e 2002 para conseguir atingir o objetivo principal de mostrar ao povo brasileiro uma alternativa de governo. Duas questões, porém, foram mantidas: não se buscou estabelecer vínculo com a elite, ou seja, não buscou alterar imagem, comportamento ou grau de instrução, mas ateu-se a tentar honrar promessas de agir em prol do pobre, combatendo sobretudo a fome, e do trabalhador, com o progressivo aumento do salário mínimo.

²¹⁰ BADARÓ, Marcelo. Luis Inácio da Silva. s/d. *Op. Cit.*

A experiência de Lula se deu no âmbito do sindicalismo, não tendo participado efetivamente de processos decisórios de outros governos, como diversos de seus antecessores. Ao mesmo tempo, foi ele próprio dirigente, formulador e fundador do Partido dos Trabalhadores. Exerceu também um mandato como deputado e constituinte federal por São Paulo, tendo sido o mais votado do país na ocasião. Foi responsável também pelo Instituto Cidadania, um centro de pesquisa que ajudou a formular um grande número de projetos de políticas públicas que acabaram como base de diversas iniciativas de sua administração do Executivo nacional, tal como o Fome Zero.²¹¹

Se ideologicamente o início da vida pública de Lula foi pela projeção do socialismo, sua identificação com tal pensamento não sobreviveu aos vários pleitos perdidos. Dessa forma, sua ação como presidente de esquerda foi criticada pelo abrandamento de suas convicções. O espectro político do PT se converteu para moderação, mantido o hibridismo, já comentado, e o forte aspecto antineoliberal, conforme explica Silva:

[...] o aumento da competitividade eleitoral de um partido, aliado à crescente desmobilização de suas bases sociais, e finalmente a um sistema político-partidário em processo de abertura a novos atores e políticas, poderiam levar à sua metamorfose. Esses fatores favoreceriam a hegemonia interna de setores mais pragmáticos, processo que se deu especialmente a partir de 1995 no PT.²¹²

Nesse sentido, sua ação governamental foi baseada no desenvolvimentismo, ou novo-desenvolvimentismo, que conjugou fortemente o aspecto do aumento das possibilidades de crescimento para a sociedade e da melhoria de condições para os trabalhadores, capitaneadas pelo Estado nacional.

Essa visão foi combinada com traços de nacionalismo não ufanista, que se traduziu nas relações internacionais em uma maior complexidade de ações, rejeitando a agenda normalizadora dos primeiros governos da Nova República²¹³ - que em prol de uma inserção qualificada na arena global e visando a conseguir financiamento externo, aceitaram se submeter ao processo neoliberal. Estes não conseguiram avançar em modelos de desenvolvimento a partir do mercado, uma vez que o processo de submissão aos ditames do

²¹¹ INSTITUTO LULA. **Biografia Luiz Inácio Lula da Silva**. Disponível em: <http://www.institutolula.org/biografia> Acesso em: 20 Dez. 2017.

²¹² SILVA, Fabrício Pereira da. Vitórias na crise. 2011. *Op. Cit.* p. 36.

²¹³ CERVO, Amado. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 80.

capital se mostram malfadados ao fracasso por serem ilusórios, conforme explica Chang²¹⁴ retirando a ideia de Friedrich List, com a alusão do chute da escada dos países desenvolvidos depois de terem-na subido.

Lula atualizou, assim, a política externa brasileira, sem necessariamente retomar a política externa independente, nem o pragmatismo responsável, haja vista que tais iniciativas, embora emblemáticas são datadas em suas conjunturas. Indicou, nesse sentido, um forte avanço especificamente no fortalecimento da integração Sul-Americana e na cooperação Sul-Sul entre países em desenvolvimento.

Esses dois pontos da agenda autonomista de Lula ou, como dirá seu chanceler, da “política externa ativa e ativa”, tem relação diretamente com a diplomacia presidencial, mas, como veremos, será ajustada tanto pela capacidade de implementação, que necessitará de outras instâncias intervenientes, como pelas constantes mudanças que sofreu o sistema internacional.

Ter ultrapassado expectativas em torno dos principais pontos da política externa, guarda ainda duas questões. A primeira é que, como vimos, os pontos de inflexão já estavam presentes nos planos de governo, passando a existir uma conjunção entre planejamento, capacidade, vontade e ação.

A segunda é que o estilo administrativo de Lula se deu não com a centralização decisória, mas a partir do diálogo e da aproximação com agentes capazes de chegarem a uma solução, igualmente coadunados ao pensamento crítico de uma esquerda moderada desenvolvimentista e autonomista.

No governo, criamos uma coisa chamada toyotismo. Era um gabinete em que colocávamos todo mundo envolvido num determinado assunto. Vamos supor, nós íamos discutir a ponte do rio Madeira, então, era chamado o ministro dos Transportes, o ministro do Meio Ambiente, o Iphan, a Funai, o ministro da Fazenda, o ministro do Planejamento, a Advocacia Geral da União. Era chamado todo mundo que tinha alguma coisa a ver, direta ou indiretamente, com aquela obra, para que todo mundo dissesse, na sua área, como é que estava o andamento. [...] E a gente dava prazo: “Em quinze dias queremos uma solução, em vinte dias queremos uma solução”. E ainda assim as coisas demoravam... Imagina se não fizesse isso²¹⁵.

Sendo assim, podemos entender que Lula exerceu um papel de agente capacitado para tomar decisões em política externa, a partir, inclusive, do desenvolvimento de uma diplomacia

²¹⁴ CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

²¹⁵ LULA DA SILVA, Luiz Inácio, 2013, p. 27.

presidencial muito avançada, que incluiu inúmeras viagens e uma ampla agenda de política. Não é possível constatar, portanto, que tenha exercido um controle específico ou centralizador sobre a política externa, embora sendo ativamente ligado às circunstâncias do exterior, viesse em grande medida dele próprio o incentivo e a primazia da iniciativa de um acerto diplomático, sobretudo no tema da integração sul-americana.²¹⁶

2.2.2 Celso Amorim: o ministro mascate

A escolha do embaixador Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores, de acordo com nossa análise, foi determinante para o desenvolvimento de uma política externa assertiva no período Lula, tanto visando ao crescimento econômico, com o aumento das possibilidades de comércio, quanto ao aspecto político, com o aumento do prestígio e reputação no sistema internacional. Lula disse mais de uma vez em suas campanhas que queria um ministro que junto com ele pudesse levar o Brasil para o mundo, mostrar nossa produção e colocar o Brasil na pauta:

Eu vou querer um ministro das Relações Exteriores que seja um mascate, um cara que faça como um desses vendedores aqui em São Paulo, aquele que vai de casa em casa bater palma, com a sacolinha de pano. Se em uma não querem comprar, vai a outra casa”. Então o Brasil tem que ser assim. Por isso é que eu viajei tanto.²¹⁷

Para Amorim, juntos eles puderam elevar o potencial do Brasil ao máximo e Lula teria escolhido um ministro que pensava como ele. “[...] a força veio do Lula, não tenho a menor dúvida. A força, a atração que o Brasil criou, tudo isso veio do Lula. [...] Era uma realidade potencial, mas não era uma realidade em ato, para ser aristotélico. Então, eu acho que o Lula nos permitiu desenvolver todo o potencial [...]”²¹⁸

Celso Amorim pôde ser Ministro das Relações Exteriores em dois momentos muito distintos. No primeiro, sob a presidência de Itamar Franco, por apenas 1 ano e 4 meses, teve que lidar com o desgaste da imagem internacional do Brasil depois do processo de

²¹⁶ GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2005)**. Brasília: Funag, 2007; _____. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. 2.ed. ver. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Contraponto/Brasília: Funag, 2005.

²¹⁷ LULA DA SILVA, Luiz Inácio, 2013, p. 21.

²¹⁸ AMORIM, Celso. Intérpretes do pensamento desenvolvimentista. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, pp. 214-242, jan-jun. 2017. Disponível em: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br Acesso em: 20 Dez. 2017. p. 234.

impeachment de Fernando Collor, em um governo que tinha pouco tempo para agir. Além disso, Itamar e Amorim enfrentaram o processo de abertura quase total que Collor havia implementado desde seu primeiro dia de governo. No segundo tempo, com Lula, por 8 anos, teve a oportunidade de colocar em prática muito do que acumulou em sua carreira para ajudar o presidente a projetar o Brasil internacionalmente com seu comércio, mas sobretudo politicamente com atenção ao aumento da reputação e prestígio brasileiros.

A atuação do chanceler foi, assim, um acumulado de sua carreira, primeiro como jovem diplomata em tempos de Política Externa Independente, depois com problemas para justificar o Brasil em meio ao Golpe Militar, nas suas palavras querendo sair do Itamaraty. De 1979 a 1982 foi presidente da Embrafilme²¹⁹, tendo como diretor-administrativo Samuel Pinheiro Guimarães. Depois foi para a Haia, voltou e foi Assessor Internacional do Ministério de Ciência e Tecnologia de Renato Archer na nova República, embaixador na ONU, na OMC e na Inglaterra.²²⁰

Sua atuação em importantes temas da política internacional, estando dentro ou fora do Itamaraty, revela que possuía um senso crítico ao seu exercício profissional como burocrata, que não era alheio nem ao processo político, nem às idas e vindas da gestão econômica nacional. No GATT, por exemplo, explica que a diplomacia burocrática tentava agir a despeito do viés dado pelo presidente. Segundo o próprio Amorim: “Tínhamos que fazer o melhor possível em circunstâncias muito ruins, porque predominava o Consenso de Washington no mundo e no Brasil era o governo Collor, com uma visão neoliberal. A gente fazia das tripas coração para tentar obter o máximo”.²²¹

Quando chefe do MRE, conseguiu participar com primazia do processo decisório. Amorim explica que isso foi diferente do que ocorreu com FHC:

O que acontecia, mesmo no governo Fernando Henrique, que também praticou a diplomacia presidencial? [...] Mas tinha aquela coisa do Brasil não poder fazer. Volta e meia voltava a questão: quem decidia a grande política do Brasil era o Fernando Henrique com o Malan. O problema era não afetar os objetivos político-econômicos²²²

²¹⁹ Sua saída ocorreu em meio ao episódio no qual ele liberou o financiamento do filme *Pra Frente Brasil*, que possuía temática declaradamente de oposição à ditadura.

²²⁰ AMORIM, Celso. *Intérpretes do pensamento desenvolvimentista*. 2017. *Op. Cit.*

²²¹ *Ibidem*. p. 222.

²²² *Ibidem*. p. 234.

Ocupando a chancelaria, conseguiu exercitar o conceito que entendia ser a regra que define as relações internacionais: o multilateralismo. Essa visão corrobora a ideia de que não tendo que se atar a negociações bilaterais por força do exercício de um poder hegemônico, ao qual seria submetido pelo processo de dependência, poderia agir com clareza de propósito rumo ao desenvolvimento autônomo e solidário. Isso decorria igualmente do entendimento das especificidades da região na qual geograficamente o país existe e também do globo, no qual o país deve projetar sua ação.

Para Amorim, a participação brasileira no mundo passa pela visão estratégica que possui cada agente do processo sobre o que é desenvolvimento e como desenvolver a nação, portanto, quais são as necessidades e qual será a melhor forma de agir. Seguindo o pensamento de San Tiago Dantas, que repete consistentemente em suas entrevistas, a base da ação internacional ocorre pelo tamanho e possibilidades de prestígio que o Brasil pode alcançar:

Então você vê o prestígio que nós temos e o San Tiago Dantas intuía isso. Se você pega um dos discursos dele, inclusive na própria Câmara, ele dizia que o Brasil, sendo um país grande por sua dimensão e peso, não poderia ficar só defendendo nossos interesses. Claro que os defenderíamos, mas teríamos que contribuir também para resolver os grandes problemas internacionais.²²³

Ainda segundo o chanceler, a política externa desenvolvida naquele período, que ele nomeou como “ativa e altiva”, foi desenhada para “[...] enfrentar aquilo que não é do nosso interesse e aquilo que é do nosso interesse a gente não tem de ter medo de defender, e também de uma maneira solidária, na América do Sul, na África, nos países árabes, no Ibas, no Brics”²²⁴.

Ainda, a possibilidade de realizar tal formato de projeção externa refletia em grande medida o próprio processo nacional de redução das desigualdades e, portanto, de aumento da autoestima do povo brasileiro, que vinha desde a retomada da democracia, passou pela estabilização monetária, mas foi fortemente sentida com a conquista da eleição de Lula, quando a base do povo se sentiu representado.²²⁵

Sua percepção da dependência e da necessidade de atuação do Estado advinha de seus estudos com Ralph Miliband, associado ao seu enfoque no multilateralismo. Suas passagens

²²³ AMORIM, Celso. *Intérpretes do pensamento desenvolvimentista*. 2017. *Op. Cit.* p. 225.

²²⁴ AMORIM, Celso. **Exclusivo: Fernando Moraes entrevista o ex-chanceler Celso Amorim**. 13 de dez de 2017b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DTRdXBbSvBc> Acesso em: 20 Dez. 2017.

²²⁵ *Ibidem*.

por organismos internacionais como Haia, Genebra e pela ONU o fizeram entender que a ação internacional de um país deveria ocorrer a partir de três visões: a primeira é que o jogo político ocorre entre iguais, portanto, não deve existir um sentimento de diminuição no foro global; a segunda é que no jogo econômico-militar há a diferenciação entre os Estados devido a sua capacidade e recursos; e, terceiro, que nenhuma ação, individual ou coletiva, garante o sucesso tal como planejado, contudo, conseguir reduzir um eventual dano já é, em si, uma conquista.

Mas, por que o multilateralismo? Porque ele nos dá alguma garantia. Não é absoluta, obviamente que os mais fortes sempre serão mais fortes, mas essa capacidade de pressão dos fortes fica um pouco moderada [...] O multilateralismo é importante também na área de paz e segurança da ONU. E fui embaixador lá também. Não impedimos que os EUA invadissem o Iraque, mas adiamos, conseguimos evitar, talvez, o pior, em certo momento.²²⁶

Foi seguindo esse pensamento que a estratégia da integração sul-americana foi para Amorim um dos caminhos definitivos para a ação brasileira na cena internacional. Ele explica em artigo de 2009, que já tinha participado aqui das negociações do Tratado de Assunção, depois foi para Genebra, voltou para ser Secretário-Geral e em seguida assumiu o MRE de Itamar.

Voltei já com a ideia de ampliar, de poder trabalhar algo para o conjunto da América do Sul. Mas, eu quis testar um pouco os empresários brasileiros e trabalhar com a ideia de uma área de livre comércio sul-americana. Aliás, essa ideia foi exposta, pela primeira vez, pelo Presidente Itamar Franco, numa reunião do Grupo do Rio no Chile, em 1993. [...] nós tínhamos que ter um projeto que fosse, ao mesmo tempo, compatível com a existência do Mercosul e que pudesse abranger o conjunto da América do Sul. A ideia dessa área de livre comércio sul-americana surgiu nesse contexto. E eu resolvi testá-la com os empresários. A mesma classe empresarial, que havia manifestado tanto ceticismo, dois ou três anos antes de ser assinado o Tratado da Assunção, dizia: “Mas, temos que tomar cuidado para não prejudicar o Mercosul!”²²⁷

Dessa forma, seu posicionamento, quando retorna na administração de Lula, é de ter trazido uma bagagem ou intencionalidade de construir o que não foi possível uma década antes, dada a conjuntura, as crises da década de 90, o pensamento neoliberal e mesmo a atração causada pelo projeto da Alca. Amorim, contudo, imputa maior importância ao

²²⁶ AMORIM, Celso. Intérpretes do pensamento desenvolvimentista. 2017. *Op. Cit.* p. 222.

²²⁷ AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, 10 (outubro/dezembro) Brasília, Projeto Raúl Prebisch, pp. 5-26, 2009. p. 11.

presidente Lula e sua condução em prol da integração. Em duas passagens ele demonstra isso, primeiro quando revelou ao presidente como o *modus operandi* do Itamaraty estava determinado pela Alca:

[...] com a liberdade que o Presidente Lula permite aos seus assessores, eu disse:

– Presidente, a nossa prioridade em matéria de integração é o Mercosul, não é?

– Sim.

– Presidente, vou decepcioná-lo, porque não é. Há 10 ou 12 pessoas aqui nos Ministérios que trabalham com o Mercosul e 40 ou 50 pessoas que trabalham na Alca. Então, a prioridade não é o Mercosul, a prioridade é a Alca.²²⁸

Em seguida, imputa a Lula a tomada de decisão em prol do Mercosul:

Logo no início do governo, o Presidente Lula tomou a decisão de caminharmos em dois sentidos: um era fortalecer o Mercosul e o outro era retomar projeto de integração de toda a América do Sul. Com relação ao Mercosul, logo numa das primeiras reuniões, no Uruguai, nós passamos a aceitar o conceito de assimetria. As soluções encontradas podem até não ter funcionado plenamente, mas foram basicamente as que pediam o Uruguai e Paraguai naquela época. Houve um esforço para fortalecer o Mercosul de mais de uma maneira. Reconhecemos as assimetrias; aos poucos, fomos criando um instrumento financeiro para ajuda aos países. Este instrumento é o Focem [...]²²⁹.

Está claro que em matéria de integração, dada a escolha de Amorim por Lula, afirmou-se a parceria entre o presidente, tomador final de decisão, e o Ministro das Relações Exteriores, contudo, sem uma preponderância de um dos lados, no que, como vimos, Hill chamou do modelo de relação de Igualdade. Certo que ele foi ladeado por outros agentes que tinham interesse no projeto regional, e manteve com isso uma maior coerência na ação direta dos negociadores brasileiros no sistema internacional. Ao começo da aproximação sul-americana que havia sido dado pela resolução de conflitos históricos, seguiu-se a afirmação da autonomia de cada Estado diante da opção de uma integração infraestrutural-comercial-econômica, que teve, contudo, o mote político como definidor.

2.2.3 Samuel Pinheiro Guimarães Neto: o embaixador anti-Alca

A figura do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães é descrita em diversas oportunidades por Amorim como primordial para o processo da integração sul-americana

²²⁸ AMORIM, Celso. A integração sul-americana. 2009. *Op. Cit.*. p. 14.

²²⁹ *Ibidem.* p. 15.

desde seus primeiros raios no governo Sarney²³⁰. Ambos têm relacionamento próximo desde a entrada dos dois no Instituto Rio Branco, o primeiro em 62 e o segundo em 63. Puderam exercitar a parceria em diversas oportunidades no Itamaraty e fora dele na Embrafilme. Certamente, ter sido escolhido para Secretário-Geral do MRE foi sem dúvida o auge do trabalho conjunto.

Imbuído do *espírito de corpo*, que designa o comprometimento burocrático, e empenhados com a realização de uma política externa que introduziria mudanças na inserção brasileira no mundo, puderam promover alterações em diversos pontos como a estrutura interna do Ministério, na ampliação dos quadros e na oxigenação da carreira, com vistas a atender às novas demandas produzidas pelo projeto de Lula e de sua base aliada.

A bagagem do Embaixador está presente em dois pontos que se completam: sua visão do mundo e sua atuação crítica em prol do serviço exterior brasileiro. Considerado um ator polêmico em opiniões, ou seja, pouco se deixou levar pelas circunstâncias, marcando e mantendo seu posicionamento.

Em 38 anos de carreira, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães enfrentou os mais variados momentos da vida política brasileira sem perder a coragem nem trair suas convicções. Foi demitido no regime militar da direção da Sudene por resistir à interferência do USAID (United States Agency for International Development) no governo Castelo Branco – e deixou a vice-presidência da Embrafilme no governo Figueiredo durante a crise gerada pelo filme *Pra frente Brasil*, uma crítica contundente à ditadura. No governo Collor, com a política de abertura de mercados, também preferiu se afastar, servindo cinco anos na França. Este ano (2001), o embaixador deu mais uma demonstração de independência ao criticar publicamente a entrada do Brasil na Alca. Como punição, foi exonerado em abril do cargo de diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Itamarati.²³¹

Sua carreira esteve sempre ligada aos setores econômico e estratégico da PEB²³², igualmente sua carreira de professor teve impacto decisivo na concretização de duas obras que revelam tanto sua visão do mundo, quanto do Brasil. Em *Quinhentos anos de periferia* (1999 [2002]) Guimarães explora o desenvolvimento nacional a partir da evolução da relação capitalista de centro-periferia, na qual é clara a dependência dos países periféricos, portanto,

²³⁰ AMORIM, Celso. A integração sul-americana. 2009. *Op. Cit.*, p. 15.

²³¹ GUIMARÃES NETO, Samuel Pinheiro. Punido por defender o país. Entrevista concedida a Marina Amaral, João de Barros, José Arbex Jr., Wagner Nabuco, Sérgio de Souza. **Caros Amigos**. n° 51, pp 32-37, junho de 2001. Disponível em: <http://www.unicamp.br/fea/ortega/NEO/SamuelPinheiroGuimaraes.pdf> Acesso em: 20 Dez. 2017.

²³² É possível verificar seu currículo no formato Lattes em: <http://lattes.cnpq.br/9349206982744751>

não-desenvolvidos. Seu conteúdo é guiado pela análise estrutural, que leva em conta os recursos disponíveis para o Estado e os constrangimentos externos colocados pelo sistema internacional.

O dilema é que os grandes Estados periféricos ou enfrentam esses desafios, com habilidade e determinação, e nesse esforço manterão um relacionamento complexo, tenso e difícil com aquelas estruturas hegemônicas, ou não os enfrentam, permanecendo em situação de crescente inferioridade, devido à acelerada concentração de poder econômico, político e militar, e, com isso, sofrerão processos de estagnação econômica interna, de instabilidade política e de eventual fragmentação territorial²³³.

Tanto por isso, quanto pela organização temática com olhar para o processo hegemônico, com indicação da necessidade de manutenção da soberania – descrita como autonomia no plano decisório – o prefácio de Helio Jaguaribe é igualmente relevante, já que, como vimos, foi o principal formulador em torno dessa questão.

Seu posicionamento teórico fundamentará também seu posicionamento assertivo contra o processo da Alca: “[...] a Alca e o Mercosul são incompatíveis, pois caso a Alca venha a existir ela absorverá o Mercosul” (MARIN; LEO, 2001), tema que foi usado para afastá-lo do cargo do IPRI em 2001, e também em favor do aprofundamento da aproximação entre os países do Mercosul e da América do Sul: “A América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Brasil e da sociedade brasileira”.²³⁴

É essa visão que chega em 2003 para, conjuntamente com os outros agentes diretos da política externa, embasar o processo que vimos ser intensificado na administração de Lula. Em seu papel de organizador do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães volta a consolidar sua interpretação das relações internacionais e da política brasileira em *Desafios brasileiros na era de gigantes* (2005)²³⁵, atualizando sua percepção sobre a estrutura hegemônica de poder diante da ação ativa e altiva do Brasil.

Xavier²³⁶ resume os sete pontos de ação estratégica descritas na obra como: política comercial voltada aos interesses brasileiros; a consolidação de um bloco político e econômico

²³³ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (1999) **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS Ed./Contraponto, 2002. p. 16.

²³⁴ *Ibidem*. p. 146.

²³⁵ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

²³⁶ XAVIER, E.; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. **OIKOS**, n. 5, nov. 2008. Disponível em: <http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/view/105/73>. Acesso em: 20 Dez. 2017. CONFIRMAR A DATA E A PÁGINA!!!

e a não aceitação da Alca; acessar os órgãos decisórios do sistema de organizações internacionais; o incremento de poder dissuasório das Forças Armadas; aumentar a possibilidade de assimilar e produção de tecnologia avançada; a não conformação com a normatização internacional que impeça o Brasil de exercitar suas possibilidades e seu potencial; e o impulso da multipolarização do sistema internacional.

No capítulo sobre a América do Sul, ele começa traçando um quadro do próprio Brasil que chama de explosivo, no qual houve aumento das disparidades internas, sobretudo com a escalada da miséria; das vulnerabilidades externas nos campos tecnológicos, militar, econômico e ideológico; e da degradação física e social. Em seguida, apresenta o que considera a estratégia das grandes potências para a região, resumidamente, manter o status de subordinação (parceria), aproveitando-se de acordos para acesso a matérias primas estratégicas, à biodiversidade e outros recursos naturais do subcontinente. Daí derivava a importância de, economicamente, construir-se acordos de livre-comércio sem perspectivas de simetria entre direitos e deveres, sem respeitar as particularidades e capacidades dos países, ao mesmo tempo em que politicamente seguia-se a necessidade de apoio a candidatos aos Executivos nacionais predispostos à realização de tais ações²³⁷.

O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foi, das personagens aqui descritas, o único que trocou de cargo no período dos mandatos do presidente Lula. Em termos de processo decisório, pode-se mesmo dizer que ele ganhou ainda mais autonomia em 2009 ao se tornar ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que havia sido recriada por Lula em 2008, depois de formar o Núcleo de Assuntos Estratégicos desde seu primeiro mandato.²³⁸ A SAE consolidava em uma instância decisória a assessoria para planejamento de longo prazo, reunindo em sua estrutura o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Ao final do governo, Guimarães entregou os relatórios do plano *Brasil 2022*, cujo capítulo sobre Política Externa foi realizado conjuntamente por representantes do MRE, SAE, IPEA e Casa Civil, sendo que os dois primeiros eram diplomatas. No documento, é explicado o panorama do cenário internacional e a necessidade de manutenção das capacidades de desenvolvimento autônomo:

²³⁷ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios brasileiros na era dos gigantes.2005. *Op. Cit.*

²³⁸ HEYE, Thomas. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - Verbetes Temáticos. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica> Acesso em: 20 Dez. 2017.

No plano político, ela [política externa] tem a missão de assegurar ao Brasil uma inserção internacional que lhe permita ser parte das negociações mundiais e das tomadas de decisões sobre temas que têm impacto direto nos interesses do Estado e da sociedade brasileira, como comércio internacional, propriedade intelectual, mudanças climáticas, entre outros. Essas negociações são dominadas por um grupo restrito de países desenvolvidos, que controlam os principais órgãos de governança global e as conduzem em razão de seus interesses. As decisões delas emanadas e as normas assim criadas podem comprometer seriamente a capacidade de o Estado brasileiro aplicar políticas de desenvolvimento nacional autônomas. Por isso, a desconcentração do poder decisório e a reforma das instituições de governança global se impõem.²³⁹

E ainda de aumento do poder de influência no mundo, cuja estratégia principal deve continuar sendo a consolidação da integração regional, especificamente a sul-americana em seu bloco político.

Num sistema internacional competitivo, o isolamento não é conveniente. A integração econômica aumenta as oportunidades de desenvolvimento dos países integrados e a união em blocos políticos facilita a defesa de interesses comuns. Todas as regiões do mundo estruturam-se em mecanismos de integração econômica e de articulação política, inclusive incorporando Estados de outras regiões. A atualidade mundial impõe, portanto, a conformação de um espaço econômico integrado e a consolidação de um bloco político na América do Sul.²⁴⁰

2.2.4 Marco Aurélio Garcia: o professor da integração

O professor Marco Aurélio de Almeida Garcia lecionou História na Unicamp. Antes, porém, foi presidente da UNE, vereador em Porto Alegre pelo Partido Comunista Brasileiro (Partidão) até o exílio, entre Chile e França, durante os governos militares, que o fez manter e ampliar contatos na América Latina. Quando do seu retorno, foi um dos fundadores do PT, onde permaneceu também nos quadros como assessor e secretário de Relações Internacionais. Foi também secretário de Cultura da prefeitura de São Paulo.²⁴¹

Dada sua atuação, foi responsável também pelos programas de governo que tentaram por diversas vezes eleger Lula a presidente. Como já analisamos nos programas, nota-se que a lucidez da análise internacional realizada pelo partido leva, portanto, o mérito de tê-lo entre

²³⁹ BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios**. Brasília: PR/SAE, 2010. p. 343

²⁴⁰ BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Brasil 2022. 2010. *Op. Cit.*

²⁴¹ UNICAMP. **Morre, aos 76 anos, Marco Aurélio Garcia**. 20 Jul. 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2017/07/20/morre-aos-76-anos-marco-aurelio-garcia> Acesso em: 23 Dez. 2017.

seus formuladores. Nessa circunstância também foi organizador e promotor do Foro de São Paulo, que reúne partidos de esquerda para a reflexão e propostas de ação para lançar propostas de mudanças desde 1990.²⁴²

É possível que a circunstância da vitória de Lula de 2002 e sua ida para a Assessoria Especial da Presidência da República, onde ficou durante os oito anos de governo²⁴³, tenha se associado à das escolhas de Celso Amorim e de Samuel Pinheiro Guimarães, e seja indicadora do aprofundamento que teve a temática da América do Sul no quadro da PEB.

Marco Aurélio está ligado fortemente com o pensamento da esquerda. Seus artigos, sua atuação, suas entrevistas, indicam que a visão do pensamento revolucionário da mudança e da opressão das classes esteve sempre presente no ideário do professor. Conforme apontam os analistas, também influenciaram de forma decisiva a condução das relações internacionais, mais direcionadas às escolhas dentre as opções de conduta com os vizinhos da região²⁴⁴.

Segundo Granovsky, ele era o mestre da unidade sul-americana, tendo sido um dos responsáveis pela aproximação do continente:

Ninguém como ele foi capaz de enlaçar as diversas tradições latino-americanas e articular o nacional-popular com o progressismo, a nova esquerda surgida nos Anos 60 ou a esquerda mais clássica. [...] Estava convencido de que o primeiro passo para construir um arco de alianças do Brasil, visando alcançar a unidade sul-americana e um maior peso no mundo, deveria ser com a Argentina.²⁴⁵

Duas observações são contundentes da representatividade de Marco Aurélio. Primeiro que, depois de sua morte, pulularam memoriais que concordam ter sido o professor um pensador ao mesmo tempo formulador da esquerda progressista representada pelo Partido dos Trabalhadores e figura privilegiada no acesso ao presidente. Conforme Granovsky²⁴⁶ o próprio Lula assim o descreveu como efetivo representante junto aos mandatários, sem ser diplomata.

²⁴² FORO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org>. Acesso em: 23 Dez. 2017.

²⁴³ Marco Aurélio Garcia foi mantido no mesmo posto por Dilma Rousseff em seus dois mandatos, tendo saído junto com a mandatária por decorrência do impeachment em 2016.

²⁴⁴ BARBOSA, Alexandre Freitas. Marco Aurélio Garcia, o scholar orgânico da classe trabalhadora. **Drops**, São Paulo, ano 18, n. 118.09, Vitruvius, jul. 2017. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/18.118/6617>. Acesso em: 23 Dez. 2017.

²⁴⁵ Martín Granovsky. Marco Aurélio Garcia, o mestre da unidade sul-americana. **Carta Maior**. 25 Jul. 2017. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Marco-Aurelio-Garcia-o-mestre-da-unidade-sul-americana/4/38518> Acesso em: 23 Dez. 2017.

²⁴⁶ *Ibidem*.

Disse [Lula] que Marco Aurélio não era um diplomata como os que se formam no Instituto Barão do Rio Branco, no Itamaraty, mas agregou que “nenhum presidente teve o privilégio de contar com Celso Amorim como chanceler e com Marco Aurélio, que me representava diante dos partidos de esquerda, os movimentos sociais e o movimento sindical”.²⁴⁷

Perguntado qual teria sido a importância de Marco Aurélio Garcia para a política externa brasileira, Amorim foi enfático em imediatamente relacioná-lo com a integração sul-americana:

Primeiro, ele foi um dos fundadores do PT. Desde o início ele esteve ligado à história do partido. Toda a ênfase na integração da América Latina, a visão de mundo do PT, a solidariedade com os partidos social democratas europeus, enfim, todas as grandes linhas de política internacional que o PT tinha foram traçadas com ajuda do Marco Aurélio. [...] Ele teve, portanto, uma influência muito grande no PT e na própria percepção do presidente Lula dos grandes temas da política internacional. No governo, ele era um homem da confiança direta do presidente e isso era algo muito percebido internacionalmente.²⁴⁸

Amorim explica que era um trabalho em conjunto harmonioso, de forma que cada um entendia o papel que deveria representar. Um representava o Estado e era o negociador, e o outro representava o presidente e era articulador. Explica ainda que essa figura é comum dado o crescimento do país, que costumava ser um diplomata que cuidasse do dia a dia, não necessariamente um pensador ou formulador político como Marco Aurélio.

Sua presença e importância, contrastada com sua discrição, também produziu reações contrárias da grande imprensa, que indicavam, em seu período ao lado de Lula a existência de uma “Doutrina Garcia”²⁴⁹ que seria caracterizada pelo que achavam ser um insucesso na política externa derivada do desvio ideológico partidário dos princípios e valores gerais da matéria. Uma visão, segundo Garcia²⁵⁰, “que expressa desacordo, incompreensão ou, até

²⁴⁷ Martín Granovsky. Marco Aurélio Garcia, o mestre da unidade sul-americana. 2017. *Op. Cit.*

²⁴⁸ AMORIM, Celso. Qual o papel de Marco Aurélio Garcia na política externa de Lula, segundo Celso Amorim. Entrevista concedida a João Paulo Charleaux. **Jornal Nexo**. 29 Jul. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2017/07/29/Qual-o-papel-de-Marco-Aur%C3%A9lio-Garcia-na-pol%C3%ADtica-externa-de-Lula-segundo-Celso-Amorim>. Acessado em:

²⁴⁹ A “Doutrina Garcia” tal como exposta por Demétrio Magnoli foi descrita como a rejeição ao livre comércio, para “promover a liderança regional do Brasil, preservar o regime autoritário cubano e erguer uma barreira geopolítica entre América Latina e EUA”. Para o autor, “desde 2003, com a nomeação de Marco Aurélio Garcia como assessor especial da Presidência, a política brasileira para a América Latina foi transferida da alçada do Itamaraty para a do lulopetismo, impregnando-se de reminiscências políticas antiamericanas, terceiro-mundistas e castristas” MAGNOLI, Demétrio. Lula e a falência da “Doutrina Garcia”. **O Globo**. Brasil. 31 de janeiro de 2013.

²⁵⁰ GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. 2013. *Op. Cit.*. p. 53.

mesmo, inconformidade com a grande transformação em curso no país desde 2003 [...] sempre em nome de um centenário liberalismo político”. Ao mesmo tempo em que, para Garcia, não teria como a política externa ser “apartidária”, tampouco, mesmo sendo uma política de Estado, está livre de mudanças e necessárias reorientações não só ocasionadas por novos cenários e interesses internos, mas pelas transformações internacionais, ainda que siga um conjunto de valores constitucionais.²⁵¹

2.2.5 MRE: estrutura e mudanças na burocracia especializada

A burocracia especializada é parte do Executivo, como vimos, e carrega em si características que podem facilitar ou não a adoção do plano estabelecido pelo Ministro e pelo Presidente. Salientamos que Lula e Amorim (com Guimarães) conduziram mudanças que serão analisadas nessa parte. O que transparece é a importância que teve o setor para a realização de seu projeto de expansão das relações internacionais do Brasil.

Não sendo o objetivo aqui realizar um histórico do MRE, cabe destacar com relação ao passado, que o seu comando desde o Império esteve a cargo de membros da elite, mantendo seu aspecto aristocrático a despeito de sucessivas reformas e mesmo diante da redemocratização. Esse teria sido, portanto, um dos principais fatores de isolamento deste ministério diante do quadro governamental, ou como concluem outros, fator da estabilidade e continuidade decisória.²⁵²

Além disso, a forte hierarquização somada ao aspecto de imersão na vivência da profissão, fizeram crer aos aspirantes da carreira que possuíam de fato primazia ou deferência no contexto governamental. Sem dúvida, dos múltiplos requisitos para o acesso aos quadros do chamado Itamaraty, mantém-se como profissionais distantes da realidade do conjunto nacional (assim como ocorre com outras classes, tal como os militares e o judiciário). Ao mesmo tempo, o emprego estável e o formato extremamente burocrático do dia a dia do serviço exterior brasileiro, são por vezes considerados como responsáveis por uma certa manutenção de conduta, característica de uma bem-sucedida execução de uma política de Estado que, como vimos com Marco Aurélio Garcia, não deixa de ter que se adaptar às novas realidades.

²⁵¹ GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. 2013. *Op. Cit.*. p. 53.

²⁵² PINHEIRO, Letícia. Foreign Policy decision making under the Geisel government: The President, the Military and the Foreign Ministry. (1994) 2013. *Op. Cit.*

A própria existência do Instituto Rio Branco (IRBr) como uma academia diplomática, desde 1945, distingue a formação do diplomata, que precisa passar por um mínimo de nivelamento no trato das coisas internacionais para então iniciar sua carreira.

Para sustentar, nesse caso, o avanço do projeto de crescimento, uma das atitudes tomadas no contexto da diplomacia foi o aumento do número de vagas no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD), realizado anualmente. Foi realizada uma reforma na admissão, que permitiu praticamente triplicar a quantidade de acessos por concurso. A média anual que era de 30, foi aumentada em 2003 para 50, em 2004 voltou para 35, em 2005 foi 32 e então foi para 105 em 2006, 105 em 2007, 115 em 2008, 105 em 2009 e 108 em 2010. (ANEXO VI)

É possível perceber com o aumento quantitativo, a necessidade de renovar os quadros e garantir a expansão de representações, como veremos a frente. Isso fez com que alargassem as possibilidades com uma espécie de relaxamento da prova que eliminou o certame oral sobre Política Internacional, Francês e Espanhol a partir de 2005, ou mesmo durante dois anos, 2006 e 2007 com a eliminação da quarta fase de provas (incorporada na terceira), além da flexibilização para escolha entre Francês e Espanhol e não a realização conjunta dos dois idiomas. Claro que isso foi acompanhado pela introdução específica da prova de História do Brasil e provas discursivas de todas as temáticas nas terceiras fases, que garantiria, de qualquer forma, que também houvesse um incremento qualitativo nas mudanças incorporadas nas provas de acesso durante esses anos.

Amorim se revela alegre para a turma de 2006 em receber mais de cem novos alunos. E ainda que a intenção da mudança era atender ao crescimento que vinha ocorrendo e continuaria a ocorrer da presença do Brasil no mundo e a demanda de quadros que isso ocasionava.

Eu acho que essa reforma que se realizará ao longo de quatro anos, e eu me refiro efetivamente ao aumento dos quadros, vai permitir ao Brasil – e ao Itamaraty – começar a tratar como deve de todos os assuntos, sem exigências absurdas sobre os poucos diplomatas que às vezes temos em cada um dos setores da Secretaria de Estado ou mesmo no Exterior. Eu acho que nós estamos dando um salto qualitativo, um reconhecimento dessas necessidades pelo Presidente e que corresponde também a uma expansão muito grande da nossa presença internacional.²⁵³

²⁵³ AMORIM, Celso. Aula Magna aos alunos do Instituto Rio Branco (IRBr) Brasília, 4 de agosto de 2006. In: _____. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim 2003-2010** Volume I. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011.

O diplomata como agente da política externa é, portanto, um funcionário de carreira do Executivo, mas também é ele próprio um “instrumento de ligação entre os objetivos externos e a realidade internacional”.²⁵⁴ Era nesse sentido que vinha à tona a reclamação da falta de quadros que Amorim menciona acima, dada a discrepância de um setor em crescimento.

Além disso, duas outras questões entram em linha com a valorização da carreira e expansão nacional dos quadros. Primeiro, a valorização do salário inicial do chamado Terceiro Secretário, que aumentou 272,45% durante os 8 anos, diferente de muitos outros cargos do setor Executivo. Em seguida, a expansão de locais de prova de 11 capitais, incluindo Brasília, para 18 locais. (ANEXO VI)

Um dos principais objetivos do chefe do Itamaraty foi a necessidade de renovar também algumas ideias ultrapassadas, sobre as quais uma citação nos parece válida destacar, o fato do Embaixador Gelson Fonseca ter pedido que ele não usasse América do Sul na ONU, preferisse América Latina.²⁵⁵ Houve, nesse sentido, um objetivo de expandir a ação e flexibilizar a antiga estrutura, dando maior robustez à PEB com a entrada de pelo menos mais 388 funcionários em cinco anos do que seria a média até então em vigor.

Cabe ainda salientar que Amorim, ao mesmo tempo em que acredita que “tudo que se faz no Itamaraty é e deve ser político e deve sempre ter em conta esse pano de fundo”²⁵⁶, também descreve a diplomacia como uma instância que necessita administração e controle, e que deve obedecer ao fluxo determinado pelo governante em curso e executado pelo Ministro das Relações Exteriores. Ou seja, é uma ação política, mas deve estar subordinada à hierarquia, cujo controle do Ministro e do Secretário são as guias de comando.

A diplomacia, o corpo dos diplomatas é um pouco como um violino, se você toca, ele funciona bem, mas se você não toca ele começa a desafinar. Quando exageram demais para um lado, o corpo do Itamaraty faz resistência, mas ele tem uma tendência geral a não quebrar lanças ou pedir demissão em massa. São funcionários e aquilo é profissão deles. O que acontece em algumas situações é que os melhores se encolhem, cumprindo funções secundárias para se proteger.²⁵⁷

²⁵⁴ SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2004. p. 102.

²⁵⁵ AMORIM, Celso. Aula Magna aos alunos do Instituto Rio Branco. (2006) 2011. *Op. Cit.*

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ AMORIM, Celso. Intérpretes do pensamento desenvolvimentista. 2017. *Op. Cit.* p. 230.

Destaca-se da funcionalidade e estrutura do MRE, que cada governo estabelece uma dinâmica e determina as funções gerais de seu quadro de ministérios. Lula, logo no começo do mandato, implementou uma medida de reorganização ministerial, que, como já vinha ocorrendo, traçou paralelos em competências internacionais que extrapolam o próprio *locus* privilegiado do Itamaraty.

Veremos a seguir competências internacionais que são atribuídas aos outros ministérios e instâncias do Executivo e como há interlocução entre as atividades. Ainda assim, está claro que a descrição das responsabilidades do MRE apresenta características únicas e definidoras do seu histórico institucional e de suas responsabilidades exclusivas com a relação entre interno e externo. Assim, conforme o artigo 27, alínea XIX, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003²⁵⁸:

- a) política internacional;
- b) relações diplomáticas e serviços consulares;
- c) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;
- d) programas de cooperação internacional;
- e) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em ações e organismos internacionais e multilaterais;

Essas responsabilidades se combinarão com o texto constitucional que veremos à frente, para indicar o que de fato faz parte do escopo desta instância da representação internacional do Brasil: o processo de inserção a partir da estratégia definida pelo governo para sua política para o sistema interestatal. Ao mesmo tempo, considera-se para seus funcionários a primazia dos cuidados com os brasileiros no exterior a partir dos consulados, tanto quanto nas negociações multitemáticas, bi ou multilaterais e em organizações internacionais ou em projetos de cooperação entre os países.

Dois aspectos, portanto, devem ser ressaltados no período da administração Lula. Primeiro, as mudanças e o perfil orçamentário do MRE. Amorim e Guimarães implementaram uma série de mudanças, como o aumento da quantidade de vagas no concurso público de acesso à carreira e também as diversas alterações no organograma hierárquico dando ênfase em diferentes temas da política internacional, especialmente, o que nos interessa destacar, à América do Sul.

²⁵⁸ BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm Acesso em: 13 Dez. 2017.

Com relação às mudanças estruturais, Castro e Castro são diretos ao explicar que o objetivo nas alterações na Secretaria de Estado de Relações Exteriores (SERE)²⁵⁹ serviriam “para aperfeiçoá-la no planejamento e implementação da política externa do Governo Lula, e adaptar o Itamaraty às transformações nos cenários interno, regional e internacional”.²⁶⁰

Como nosso objetivo é traçar o cenário completo da política externa brasileira para a integração a partir de seus agentes, consideramos que é relevante a análise de cada alteração realizada, que corroborará a explicação dada neste trabalho no que concerne ao aprofundamento da integração sul-americana na estratégia geral da PEB. Dessa forma, apresentaremos a renovação da estrutura e registraremos cada uma com o organograma atualizado.²⁶¹

O primeiro foi o mais simbólico das mudanças de rumo que seriam operadas na política externa brasileira cuja ênfase seria a América do Sul. Do Decreto n. 4.759²⁶² que estabeleceu o organograma ilustrado no Anexo 1, analisamos os seguintes fatos:

- Como vimos salientando a importância que tomaria a região sul-americana e dentro dela o tópico da integração, foi criada especificamente a Subsecretaria-Geral da América do Sul: com três departamentos: 1. Departamento da América do Sul; 2. Departamento de Integração; e 3. Departamento de Negociações Internacionais.

- Criou-se uma Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, visando a ampliação da articulação com o Congresso Nacional, e os Governos e Assembleias Estaduais e Municipais, com o objetivo de assessorá-los nas iniciativas externas.

- Diferente de antes, a Secretaria Geral das Relações Exteriores foi descrita especificamente como órgão central de direção, do qual derivaria todas as subsecretarias, direções, departamentos, inspetoria, corregedoria, cerimonial e o IRB.

²⁵⁹ “Secretaria de Estados das Relações Exteriores (SERE), que é como o Estado-Maior que comanda todo o sistema operativo, desde as ampliações do número de Embaixadas do Brasil, e a extensão da rede consular até na aplicação da legislação que autoriza a assinatura de atos internacionais e regulamenta a carreira diplomática. A estrutura orgânica e o número de Embaixadas e de Repartições Consulares que fazem parte do Sistema do Serviço Exterior [...]”. CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. v. 2 Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 14.

²⁶⁰ *Ibidem*. p. 288.

²⁶¹ Os quatro principais textos que realizaram as alterações na Estrutura Regimental foram: Decreto n. 4.759, de 20 de junho de 2003; Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004; Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006 e o Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010.

²⁶² BRASIL. **Decreto n. 4.759, de 20 de junho de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5032.htm Acesso em: 20 Dez. 2017.

- Transformou a Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior em Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos.
- Transformou a Subsecretaria-Geral de Política Bilateral em Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos, retirando, portanto, a característica do “bilateralismo”, consagrando o caráter universalista e o multilateralismo das relações internacionais do novo governo.
- Desmembrou o Departamento da África e Oriente Próximo, em dois, mostrando o potencial de crescimento e a ênfase que daria aos dois polos.
- Tendo dissolvido o Departamento das Américas retirando a América do Sul para uma subsecretaria específica, criou o Departamento da América do Norte.

O segundo, Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004²⁶³ (Anexo II), fez pequenos ajustes quando comparado ao primeiro. Especificamente, alterou o Departamento do Oriente Próximo para o Departamento do Oriente Médio e Ásia Central, claro movimento de aproximação com o Oriente Médio, visto nas cúpulas que tomaram lugar pela primeira vez na história do relacionamento das duas regiões. Além de começar a demonstrar a expansão da cooperação Sul-Sul.

Da mesma forma, quatro órgãos de direção foram incorporados no Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, que passou a conter: 1. Agência Brasileira de Cooperação; 2. Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior; 3. Departamento de Promoção Comercial; e 4. Departamento Cultural. O tema dos brasileiros no exterior também foi de crescente preocupação e era uma tentativa de abrir o Itamaraty para a sociedade. Em 2008 foi realizado o primeiro encontro oficial “I Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior”, chamada de “Brasileiros no Mundo”, que reuniu pela “primeira vez, centenas de representantes das principais comunidades brasileiras nos EUA, na América do Sul, na Europa Ocidental, no Japão, na Austrália, na África e no Oriente Médio, com a finalidade de debater assuntos do interesse da diáspora brasileira”.²⁶⁴ Com a presença de representantes dos três poderes da união, da academia, da mídia, de organismos internacionais e de organizações não-governamentais.

²⁶³ BRASIL. Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5032.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

²⁶⁴ Realizou-se o encontro em 2008, 2009, 2010, depois em 2013 e 2016. Os registros podem ser encontrados em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br>

O terceiro foi o Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006²⁶⁵ (ANEXO III), foi realizado ao final do primeiro mandato, com Lula reeleito. A nova estrutura da SERE apresentou alguns ajustes derivados do adensamento da inserção externa do Brasil e a necessidade de realocar e de dar ênfase a temas específicos. Nesse sentido, foi repartida a Subsecretaria-Geral Política em unidades I e II, sendo que na primeira foi criado o Departamento de Energia e na segunda o Departamento da Ásia e Oceania. Demonstrando que os dois temas estavam em alta e precisavam de um acompanhamento mais exclusivo.

Além disso, foi criado, na Subsecretaria-Geral da América do Sul, o Departamento do México, América Central e Caribe (desmembrado do Departamento das Américas do Norte, Central e Caribe), revelando também a ideia amplamente repetida de que a América do Sul integrada é o primeiro passo para integração da América Latina, vocação que o legislador consolidou na Constituição.

Por fim, é importante salientar que a o tema da cooperação e promoção comercial foi desmembrado também em uma nova subsecretaria.

Essa versão seria a tônica do segundo mandato de Lula que confirmou Celso Amorim como Ministro e Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário-Geral. Ou seja, a ampliação dos temas de cooperação, relacionados também à aproximação com a Ásia e a importância destacada que a energia tomou no Brasil.

Quase ao final de seu segundo mandato, Lula e Amorim realizaram mais uma alteração que apresentou um pouco mais de profundidade e certamente demarcou o caminho para o qual estava sendo direcionada a política externa. Apesar do Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010²⁶⁶ (ANEXO IV) ter entrado em vigor antes mesmo do primeiro turno das eleições, tendo sido depois eleita a candidata do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff, cabe-nos constatar que ela e seus ministros realizaram apenas duas pequenas alterações na estrutura regimental do MRE, que não chegaram a revogar o decreto em questão, mas que não são foco dessa pesquisa.

No que se refere à 2010, analisamos os seguintes pontos:

- Criou-se o Departamento dos Estados Unidos, Canadá e Assuntos Interamericanos.
- Desmembrou novamente a Subsecretaria-Geral Política I e II em I, II e III.

²⁶⁵ BRASIL. Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5979.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

²⁶⁶ BRASIL. Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

- A Política II ficou com os novos departamentos de: 1. Departamento de Mecanismos Inter-regionais; 2. Departamento da Ásia do Leste; e 3. Departamento da Ásia Central, Meridional e Oceania;

- A Política III ficou somente com a África e o Oriente Médio

- É atualizado o nome da Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe, que desde 2006 tinha recebido o departamento do México, América Central e Caribe.

- Dentro desta subsecretaria criaram-se os departamentos: 1. Departamento da América do Sul I; 2. Departamento da América do Sul II; 3. Departamento da Aladi e Integração Econômica Regional; 4. Departamento do Mercosul; e 5. Departamento da América Central e Caribe.

- Criou-se a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros, que ficou com os temas econômicos e recebeu o Departamento de Negociações Internacionais, antes na “América do Sul”

- Criou-se a Subsecretaria-Geral de Energia e Alta Tecnologia, que englobou esses dois departamentos.

- Foram alterados os departamentos da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, ficando 1. Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior; e 2. Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos.

2.2.6 Outros ministérios com competências internacionais

Um fator relevante que em muitos momentos é deixado de lado na análise é que a constatação de que a separação de poderes da República não indica, em si, não prestação de contas entre eles. Os temas de política externa são, nesse sentido, um dos campos nos quais os parlamentares necessitam de informações, seja para tramitar um texto que tenha consequências internacionais, seja para melhor compreender o projeto de ação. Castro e Castro explicam que “[...] o Chanceler Amorim atende, com muita frequência, às convocações das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional para explicar ou esclarecer as ações diplomáticas e a política externa em determinadas questões consideradas vitais ao interesse nacional”.²⁶⁷

²⁶⁷ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. 2009. *Op. Cit.* p. 264.

No primeiro dia do primeiro mandato do governo, Lula submeteu uma medida provisória, convertida depois na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que alterou a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Na justificativa apresentada pelos ministros José Dirceu, da Casa Civil e Marcio Thomáz Bastos, da Justiça, além de explicarem as mudanças introduzidas, destacam a necessidade de atender ao programa social do governo eleito e suas prioridades com relação ao desenvolvimento:

A precedência e relevância das políticas sociais e de desenvolvimento econômico que integram o Programa de Governo aprovado pela sociedade brasileira reclamam a implementação imediata de uma nova estrutura de Governo que permita, de imediato, a sua implementação, sendo essencial, para isso, que sejam criados os órgãos para tanto necessários e viabilizadas as etapas necessárias à sua implementação.²⁶⁸

No que tange às competências externas dos outros órgãos da administração pública federal, o quadro apresenta o cenário do governo Lula²⁶⁹, que como vimos, ao mesmo tempo em que reabilitou o MRE como *locus* privilegiado da política internacional, ampliou o diálogo do ministério com outros órgãos e setores da sociedade. Decorre daí a importância de compreender a atuação internacional de outros órgãos e retirar o MRE de sua posição insular.

Nesse sentido, antes mesmo da reforma da estrutura do MRE, o presidente reformou ou criou duas instâncias de diálogo subordinadas diretamente à Presidência: a Câmara de Comércio Exterior e Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que sem serem conflitantes com o movimento geral de articulação dentro do ministério, corroboraram com a preocupação de Lula com o prazo de execução de atividades diante dos tramites burocráticos.

O Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003²⁷⁰, atualizou a proposta da Câmara de Comércio Exterior (Camex), do Conselho de Governo, cujo objetivo seria a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços” (Art. 1). Diante da perspectiva da visão de que o comércio exterior é um instrumento para “promover o crescimento da economia nacional e para o aumento da produtividade e da qualidade dos bens produzidos no País” (Art. 2, § 1, II). O decreto deixa claro ainda a necessidade da Camex em não ultrapassar as competências de

²⁶⁸ BRASIL. Presidência da República. **Exposição de Motivos - EM Interministerial nº 1 /CC/MJ**. Autores: Ministros José Dirceu e Marcio Thomaz Bastos. 01/03/2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Exm/2003/1-CCV-MJ-03.htm. Acesso em: 20 Dez. 2017.

²⁶⁹ O ANEXO V apresenta um quadro de competências internacionais inspirado e que atualiza com a nova norma a figura 2.3 presente em SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. 2004. *Op. Cit*, p. 100.

²⁷⁰ BRASIL. **Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4732.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

coordenação do MRE no que se refere à promoção comercial e representação em organismos ou tratados internacionais (Art. 2, § 1, IV).

Nesse mesmo sentido, recriou pelo Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003²⁷¹, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo, cujo objetivo era reunir em uma única esfera deliberativa temas que exigissem uma responsabilidade compartilhada ou decisões que de outra forma teriam que passar pelo escrutínio um processo burocrático infundável. Sua finalidade assim descrita:

[...] formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério, inclusive aquelas pertinentes a:

- I - cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa;
- II - integração fronteiriça;
- III - populações indígenas;
- IV - direitos humanos;
- V - operações de paz;
- VI - narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional;
- VII - imigração; e
- VIII - atividade de inteligência. (Art. 1)

Observa-se dessa unidade que o comando não é nem do Chanceler nem do ministro da Defesa, e sim diretamente do gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com participação dos ministros da Casa Civil, da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente (Art. 2). Ainda, participariam como convocados os comandantes militares ou outros agentes, que, cabe ressaltar, e poderia ser ampliada para a esfera federal sendo considerados: “representantes de outros órgãos da administração pública federal, estadual e municipal e de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais” (Art. 2, §2).

2.3 O LEGISLATIVO COMO AGENTE DO PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA

Como vimos, a intensa atividade do Executivo brasileiro em torno da política externa obedece a desígnio constitucional de 1988, segundo o qual compete privativamente ao

²⁷¹ BRASIL. Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4801.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (CF, Art. 84, VIII). Ao mesmo tempo, compete exclusivamente ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (CF, Art. 49, I).

Essas alíneas da Constituição têm sido evocadas para destacar a ação direta e inequívoca presidencial sobre temas internacionais e a ação ratificadora do legislador sobre os atos externos. Essa corrente de interpretação, embora válida e repleta de exemplos, desconsidera dois itens relevantes que apresentamos aqui. O primeiro consiste em que “resolver” não é “aprovar”. Dessa forma, a Constituinte não isentou os Deputados e Senadores da opinião sobre a política externa. Tal resolução poderá se dar mais obviamente pela aprovação ou rejeição imediatas (e emendas quando forem permitidas), mas o formato regimental encarado no processo Legislativo das ações de ambas as instâncias da República acarreta também a possibilidade de alongamento *ad eternum* de uma proposta.

Os temas internacionais não são, assim, parte da proposição direta dos legisladores e, portanto, não geram maiores resultados eleitorais e não mobilizam de forma concreta recursos compatíveis com uma eventual propaganda positiva de seu mandato.

Estudos que apontam para a baixa taxa de rejeição de atos internacionais o fazem a partir de uma visão quantitativa a partir do volume total de atos *versus* a votação. Os que se dedicam à análise do tempo de tramitação, o fazem para compreender a morosidade ou não do Poder Legislativo frente a temas de relevância, em geral associados a frequência dos congressistas.²⁷² As conclusões são pela fraca participação, pela ausência de efetividade nas proposições, pelo fraco e raso debate e, de forma contundente, pela quase sempre ausente representação e discussão com a sociedade, embora reconhecido o aumento de consultas e seminários informativos patrocinados ou convocados pelas comissões temáticas.

A análise do texto constitucional brasileiro, recriado em 1988, depois da saída do regime militar, é importante para compreendermos como a reinserção internacional democrática do país estava presente no pensamento do legislador.

Exatamente por entender que as relações internacionais de um país têm influência direta na sua consolidação enquanto nação soberana no sistema interestatal, a determinação de

²⁷² CAMINO, Maria Ester; MENCK, José Theodoro. Tempo de tramitação dos atos internacionais: Poder Executivo e Congresso Nacional (1988-2017). **Nota Técnica**. Câmara dos Deputados. Brasília, Set. 2017.

quais seriam os princípios de sua ação exterior aparecem logo no começo da nova constituição, em seu Art. 4, inovando dos textos anteriores:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

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.²⁷³

Antes da constatação das competências do Legislativo, cabe a verificação desses princípios colocados pelo legislador, pois o conteúdo deste parágrafo é o caminho de conduta e fonte primária da prática da política externa brasileira dos três poderes.

O posicionamento do Brasil como independente na ordem internacional é o princípio no qual os outros se assentam. Dessa forma, a alínea I significa diretamente soberania externa.²⁷⁴ O Estado não subordinará a outros o seu processo decisório, o exercício de seu direito e também de seus deveres, assim como será ele a máxima capacidade internamente ao território estabelecido

A prevalência dos direitos humanos está na base do sistema da Organização das Nações Unidas²⁷⁵ e no debate internacional que o período da ditadura militar invocou para o Brasil com a subtração e tortura de cidadãos pelo aparelho do Estado. Assume-se que constitui, portanto, um dever precípua do Estado de direito o respeito e o desenvolvimento humano, o acesso a bens comuns, a cultura, à informação.

²⁷³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 13 Dez. 2017.

²⁷⁴ A soberania interna é o item I do art.1 da Constituição.

²⁷⁵ ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> Acesso em: 28 Jan. 2018.

A autodeterminação dos povos, igualmente advinda da ONU (Carta da ONU²⁷⁶), indica que cada povo tem o direito de existência e governo próprios, livres de intervenção externa, assegurados os povos de terem apropriados os direitos a resguardar sua cultura, sua história, seus símbolos e seu território.

A não-intervenção é o resumo dos itens anteriores, ou seu braço Executivo, ou seja, se respeita a independência, os direitos humanos e a autodeterminação, não haverá possibilidade de intervir em questões internas de outros Estados, a nenhum pretexto, de forma que este perca sua capacidade de autogestão. Parte-se do pressuposto que cada Estado, consubstanciado na forma de governo que lhe for característico, tem e terá competência para dirimir quaisquer questões, mantendo sua ordem e justiça interna.

O quinto ponto complementa o primeiro. A igualdade entre os Estados é também o primeiro princípio da Carta da ONU. Cada Estado tem a sua soberania interna e, no sistema internacional, ele possui uma soberania externa, sendo iguais em um mundo sem um governo central. Ainda não há um ente superior à formação Estatal, mesmo nos processos de integração em curso. Fica caracterizada a anarquia do sistema internacional, ainda que exista uma ordem internacional consubstanciada no primado do direito, mas submetida à tensão diária de um mundo de iguais.

A defesa da paz e a solução pacífica de conflitos também são princípios internacionais e guardam o cerne do motivo da criação da ONU, que é “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade [...]”.²⁷⁷ Suas vertentes negativas seriam, claro, a realização de conflitos e guerras para sanar questões relativas ao relacionamento internacional do país.

O repúdio ao terrorismo e ao racismo são itens bem avançados e guardam relação direta com o conjunto de lutas nacionais para equivalência de direito entre os seres humanos e a não discriminação, e também com o contexto internacional, por exemplo, do *apartheid* sul-africano.

A cooperação entre os povos para o progresso da humanidade tem duas conotações diretas. Primeiro, o termo *progresso* usado pelo legislador difere de *desenvolvimento*,²⁷⁸

²⁷⁶ A Carta da ONU foi promulgada no Brasil como o Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. ONU. **Carta da Organização das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> Acesso em: 28 Jan. 2018.

²⁷⁷ Preâmbulo da Carta da ONU. 1945. *Op. Cit*

²⁷⁸ O legislador usou o termo desenvolvimento 72 vezes na constituição

retirando o componente econômico, mas resguardando o sentido de avanço. O termo cooperação foi usado de forma a demonstrar que será uma ação voluntária do país partindo de um movimento intercâmbio, no qual se dá algo de si para uma ação e recebe apoio no mesmo sentido ainda que em diferentes áreas.

A concessão de asilo político tem relação também com a proteção dos direitos humanos, ainda que juridicamente se distinga de refúgio, guarda a possibilidade de dar proteção a um estrangeiro perseguido por motivos políticos, raciais ou religiosos.

Finalmente, o legislador acrescentou como parágrafo único ao Art. 4. a intenção da Nova República em dar prosseguimento ao processo de integração com a América Latina até que se atingisse a criação de uma organização entre os países, uma comunidade de nações (formalizada em uma instituição internacional ou não – isto não ficou claro).

Deste trecho, destaca-se que houve sensibilidade para considerar que a aproximação aos outros países, sobretudo, com a Argentina, que já estava vinha se desenvolvendo, poderia se expandir. Essa consideração, ao mesmo tempo, consolidou a noção de América Latina, construída e teorizada no imaginário político e econômico da região por várias décadas. Também podemos salientar que foram discriminados os vieses econômico, político, social e cultural da integração como eixos deste processo de aproximação com a vizinhança.²⁷⁹

Os princípios abordados no Art. 4 da Constituição, conforme diversos estudiosos, dentre eles Spohr e Silva²⁸⁰, seriam mecanismos disponíveis *ex ante* na influência na produção da política externa, ou seja, um conjunto de ações que devem ser observadas antes da realização da ação internacional, no caso, ao Executivo. Ao passo que é dado ao Congresso um controle *ex post* das políticas praticadas. Sendo assim, é necessário verificar quais as competências, abrangência e limites, regem a ação do Poder Legislativo no Brasil.

2.3.1 Competências constitucionais e estrutura do Poder Legislativo

Da análise do texto constitucional, retira-se que o processo decisório sobre temas da política externa é dividido entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Embora ao primeiro

²⁷⁹ Adicionalmente, é válido o registro de que a palavra integração aparece 14 vezes na constituição. Contudo, seu sentido exterior, regional, ocorre somente nesta primeira aparição, sendo que as outras 13 têm relação com a organização interna e com a política social do vasto país.

²⁸⁰ SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. A relação entre Executivo e Legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 50, p. 123-140, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-19192016000200010&lng=pt&nrm=iso Acessos em: 09 Fev. 2018. p. 125.

faculte as competências pela negociação, formulação e iniciativa, ao segundo é dada a competência de aprovação ou rejeição da negociação.²⁸¹ Em termos jurídicos, “assunção de um compromisso externo, repousa sobre a vontade conjugada dos dois poderes políticos. A vontade individualizada de cada um deles é *necessária*, porém não *suficiente*”.²⁸²

Com relação ao Presidente da República, o artigo 84 estabelece suas competências, dentre as quais a condução das relações internacionais, de manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, assim como celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

A fase de negociação dos tratados, convenções e atos internacionais foi assim mantida na figura do chefe do Executivo, o que é invocado como a interpretação corrente de monopólio da condução da política externa e exclui o Poder Legislativo.²⁸³ Contudo, a este poder foi dada a competência de resolução final, conforme artigo 49²⁸⁴, de resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; e ainda autorizar viagens do presidente e vice e autorizar a declaração de guerra e paz.

Cabe uma constatação que ao longo do tempo, no tema das competências, não houve uma efetiva modificação do texto constitucional desde o Império, o que pode explicar a prática. Na constituição de 1824, constava que cabia ao Imperador (Art. 102) “*VII - Dirigir as Negociações Políticas com as Nações estrangeiras. VIII. Fazer Tratados de Aliança ofensiva, e defensiva, de Subsidio, e Commercio, levando-os depois de concluidos ao conhecimento da Assembléa Geral, quando o interesse, e segurança do Estado permittirem*”.²⁸⁵ Já na constituição de 1891, e sua emenda de 1926, aparece pela primeira vez competência atual do Congresso Nacional, no Art. 34, §12: “resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras”²⁸⁶. Constata-se que a única alteração que

²⁸¹ Ao Poder Judiciário, como competência do Supremo Tribunal Federal é dada a possibilidade de julgar, mediante recurso extraordinários, e declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal. (CF, Art. 102, III,b)

²⁸² Grifo do autor. RESEK, Francisco. Congresso Nacional e tratados. O regime constitucional de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. v. 45 n. 179, p.343-363, jul./set. 2008. p. 354.

²⁸³ JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula. 2016.

²⁸⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. *Op. Cit.*

²⁸⁵ Mantida a grafia original. BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 28 Jan. 2018.

²⁸⁶ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 28 Jan. 2018.

provocaria uma mudança no que se refere ao tempo, foi a colocação de prazo para apresentação do tratado pela Constituição de 1967, em parágrafo único do Art. 47 “O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional até quinze dias após sua assinatura, os tratados celebrados pelo Presidente da República”.²⁸⁷

Esse parágrafo foi retirado na formulação da carta de 1988, embora mantidas as mesmas competências. Nossa visão é que a omissão ou falta de clareza do texto fez pesar historicamente a hermenêutica e a jurisprudência.²⁸⁸ Ou seja, a capacidade de interpretação e aplicação da lei somada às atitudes correntes no campo político brasileiro com relação à prática regimental do legislador. Ora, se compete ao presidente negociar e cabe ao Congresso resolver, logo este poderia ter a faculdade de resolver alterar, cabendo ao presidente o ônus de retornar à mesa de negociações. Contudo, o artigo trata também de que o Congresso referendaria o termo, ou seja, aprovar o que outro já aprovou.

Historicamente, a ausência na formalidade do texto em atribuir capacidade de alteração da negociação em si, somado às questões tratadas anteriormente de que temas internacionais não geram retornos eleitorais, levaram à interpretação de que resolver definitivamente é, realmente aprovar ou rejeitar. Veremos à frente que esse caminho tem sido questionado ao longo do tempo por parlamentares brasileiros, uma vez que consolida a exclusividade do texto ao Poder Executivo e mantém o Legislativo atado a uma não convicta confirmação ou ao constrangimento da rejeição.

Sobre a aprovação, ainda, o apelo pela credibilidade e pela estabilidade de decisões leva ao complicado fato de que as decisões são mais aprovadas do que rejeitadas. A literatura sobre o assunto remete para a figura da “delegação”, explicada por Lima e Santos em estudo sobre a política de comércio exterior, como natural, levando-se em conta o quadro geral da representação de diversos interesses e a alta probabilidade de rejeições, que fez com que a delegação cumpra um papel estabilizador:

A política externa e, especialmente, a de comércio exterior são objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo. Existem pelo menos três bons motivos para a delegação. Em primeiro lugar, por ser matéria especialmente sensível a pressões distributivas, [...] A solução de delegar poderes ao Executivo surge como freio aos excessos distributivistas

²⁸⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 28 Jan. 2018.

²⁸⁸ Aqui cabe uma observação: o texto referente tanto à competência exclusiva do Congresso quanto do Executivo. CARVALHO, Glauber Cardoso; OLIVEIRA, Erica. Hermenêutica: percepções e debates sobre a interpretação jurídica e sua influência no ordenamento social. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 5, n 1, p. 42-58, 2010.

de corporações e localidades. Em segundo lugar, o tema da política de comércio exterior envolve conhecimento especializado, ademais de constante averiguação de indicadores e evidências. é razoável que deputados desprovidos de expertise no assunto tenham dificuldades em opinar sobre o mérito de questões relativas à câmbio, balança comercial, balanço de pagamentos, preços de bens e serviços no exterior, taxa de juros interna e externa. Por isso, o melhor a fazer é delegar autoridade para decidir sobre tais temas a agentes possuidores de vantagens informacionais comparativas. Finalmente, um terceiro motivo para a delegação refere-se ao problema da estabilidade das decisões. [...] Isto quer dizer que modificações na legislação interna afetam a credibilidade da nação frente à comunidade internacional. Por isso, alteração, emenda, veto e rejeição de acordos, atos e tratados podem ser altamente danosos para a sociedade em geral, uma vez que sanções unilaterais de países atingidos pelo processo Legislativo interno afetarão grupos e indivíduos outros que não os decisores.²⁸⁹

No caso brasileiro, também é importante destacar que a característica bicameral possui relevância no que se refere às possibilidades abertas para a ação dos parlamentares. A instituição do processo de internalização da norma obedece a um trâmite geral, decomposto em diversas normas, que são regulamentadas pelos regimentos das casas, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁹⁰, o Regimento Interno do Senado Federal²⁹¹ e o Regimento Comum do Congresso Nacional²⁹². A ação interna ocorre por divisão temática a partir de grupos ou Comissões Permanentes ou Temporárias, regulamentadas pela Constituição, Art. 58.²⁹³

²⁸⁹ LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. 2000. *Op. Cit.* p. 121-122.

²⁹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD**. Atualizado em 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> Acesso em: 23 Nov. 2017.

²⁹¹ BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal – RISF**. Atualizado em 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno> Acesso em: 23 Nov. 2017.

²⁹² BRASIL. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. Atualizado em 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-comum-do-congresso-nacional> Acesso em: 23 Nov. 2017.

²⁹³ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

O parágrafo III, que autoriza a convocação Ministros de Estado para prestar informações é particularmente usado na argumentação parlamentar que acaba por demonstrar superioridade sobre uma figura do Executivo, uma vez que a figura da “convocação” é mandatória. Este pode ir também voluntariamente, mas na maioria dos casos vistos a convocação é trocada por “convite”, e sua realização ocorre como audiências públicas. A partir do levantamento das audiências públicas da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), por exemplo, é possível perceber que Celso Amorim foi constantemente convidado e foi algumas vezes por iniciativa própria ao Congresso, totalizando 14 vezes nos 8 anos de sua atuação à frente do MRE, sendo que em 2003 ele foi mais vezes e em 2006 a relatoria da CREDN não registra nenhuma ida do ministro. Também Samuel Pinheiro Guimarães foi uma vez representando o ministro e Marco Aurélio Garcia foi convidado uma vez quando o tema foi crise entre Colômbia e Venezuela, ambos em 2003, sem nenhum registro posterior. (Quadro 2)

Quadro 2 - Celso Amorim na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (2003-2010)

Ano	Dia/Mês	Tema
2003	19/03	Política Externa do novo governo
	23/04	Crise entre os EUA e o Iraque; política de concessão de vistos a estrangeiros para trabalhar no Brasil; Alca; conflitos na Colômbia; brasileiros que estão vivendo em condições subumanas em Portugal; brasileiros detidos nos EUA por entrada ilegal naquele país; e, situação dos trabalhadores e cidadãos brasileiros retidos no Iraque por ocasião da Guerra.
	20/08	Seria sobre a posição brasileira na Reunião Interministerial da OMC – contudo com a morte do Embaixador Sérgio Vieira de Mello, em Bagdá, a reunião foi transformada em uma “Reunião de Homenagem”
	04/09	Posição brasileira na Reunião Interministerial da OMC
	17/09	Esclarecimentos acerca dos desdobramentos da última Reunião Interministerial da OMC
2004	06/04	Alca
	12/05	Posição do Brasil e da Organização das Nações Unidas - ONU em relação aos desdobramentos da situação política do Haiti.
	12/08	Resultados da Rodada de Doha – OMC e o desenvolvimento das negociações entre o Mercosul e a União Europeia e entre o Brasil e as demais áreas econômicas e países
2005	29/11	Planos e diretrizes do Governo no que diz respeito às relações internacionais.
2006	-	-
2007	29/08	Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima; Aumento do preço do gás importado da Bolívia; Atuação de ONGs internacionais em território brasileiro; linhas mestras da política externa do Brasil no segundo mandato do Presidente Lula; acordo entre o Brasil e o Vaticano; celebração, em janeiro de 2008, dos duzentos anos da chegada da Família Real portuguesa no Brasil; fracasso das negociações com a OMC

2008	17/06	Fluxo migratório de brasileiros para países desenvolvidos e para países de fronteira; implementação da declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas e a possível repercussão da alta dos preços dos alimentos no mundo no futuro da missão brasileira no Haiti.
	03/12	Crise do equador; banimento da fabricação e utilização das chamadas bombas de dispersão; Rodada de Doha -OMC; Política externa brasileira para a América do Sul
2009	13/05	Política Externa
2010	09/06	A eventual participação do Brasil no processo de enriquecimento de urânio do Irã; posição brasileira na conferência de revisão do Tratado de Não-proliferação Nuclear – TNP; implicações da retaliação comercial entre Brasil e Estados Unidos; reações internacionais e críticas despertadas pelas manifestações públicas do Presidente da República

Fonte: Relatórios Anuais da CREDN²⁹⁴

É a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional a comissão que mais interesse possui para a temática desta tese, além, claro de prerrogativa legal na análise, acompanhamento e proposição em política externa, mas também encontramos nos casos selecionados sobre integração sul-americana, a intervenção da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e da Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Além destas, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) também tem competência em matérias internacionais.

Olhando mais a fundo as atribuições nos deparamos com as distintas competências. A CCJC (Art. 32, IV, RICD) verifica aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnica legislativa. Não sendo esta a comissão que relata o mérito do ato internacional. As matérias atinentes às relações econômicas internacionais, por sua vez, são também encaminhadas para a CDEICS (Art. 32, VI, RICD), embora o caso de adesão, por exemplo, ao Banco do Sul ou ao Banco dos BRICS não tenha ido para parecer desta comissão. A CFT (Art. 32, X, RICD), por sua vez, mantém sua preocupação com o sistema financeiro nacional, analisa as autorizações para funcionamento das instituições financeiras e ainda quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública.

A CREDN da Câmara dos Deputados tem dentre as suas competências (Art. 32, XV, RICD)²⁹⁵ o foco principal da análise de propostas que versem sobre a política externa

²⁹⁴ Relatórios Anuais do CREDN-CD, disponíveis em: www.camara.leg.br

²⁹⁵ 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;

brasileira ou sobre o serviço exterior brasileiro. Ainda sobre tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa.

Já no Senado, outra comissão existe com a atribuição de analisar a política externa, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e deve emitir parecer sobre (Art. 103, RISF)²⁹⁶ os atos ligados às relações internacionais e ao MRE, assim como exerce a indicação de aprovação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte.

Em ambos os regimentos, cabe notar, a presença nas comissões é feita por vontade do deputado ou senador, que seguirá para o Líder do partido ou Bancada de partidos, para que proceda a inclusão do nome. Dificilmente há constrangimentos com relação às vagas nas Comissões Permanentes, o que indica que o parlamentar, em geral, tem ligação e interesse no tema da comissão na qual faz parte.²⁹⁷ Sendo assim, haveria congressistas dispostos a atuarem nos assuntos de política externa, a despeito da percepção de Samuel Pinheiro Guimarães, que entendia que o desinteresse do Congresso pelos temas internacionais está ligado à

- 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;
- f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação;
- 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;
- m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático;

²⁹⁶ 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.

²⁹⁷ Cf. SATURNINO BRAGA, Roberto. **Entrevista com o ex-deputado e ex-senador Roberto Saturnino Braga** concedida ao autor em 02 de fevereiro de 2018.

mentalidade da elite e do povo na dificuldade de acompanhar o crescimento e desenvolvimento do Brasil.

Os efeitos, riscos, ameaças e oportunidades desta importância estratégica não são até hoje bem compreendidos na sociedade brasileira, como se verifica pelo *desinteresse relativo* do Congresso, pela leitura dos capítulos sobre política externa dos programas partidários e das declarações de candidatos em época de eleições, que primam por se concentrar em um certo *comercialismo provinciano*. Por vezes se tem a impressão de que as elites e o povo tendem a ver o Brasil como se ainda estivesse em situação de poder equivalente à que o país detinha no início do século XX: menos de vinte milhões de habitantes, distribuídos ao longo do litoral, país de indústria modesta e simples, agroexportador, sem capacidade tecnológica própria. Essencialmente agrícola, mercantil e atrasado. E, portanto, sem condições de participar de forma efetiva da política internacional, inclusive porque o Brasil continuaria a ter, segundo alguns, *uma escassez de poder*.²⁹⁸

Sobre a participação dos partidos nas Comissões, Santiago²⁹⁹ indica que a composição da presidência da CREDN, importante por pautar o debate na primeira comissão de análise do ato internacional quando este chega na Câmara, quando comparada com a da CCJC, possuiu muito mais o comando de partidos de oposição, como PSDB e PFL ou mesmo de fora da base do governo, como o PDT, do que a outra. Que poderia indicar a dificuldade do estabelecimento da tramitação das propostas. O autor ilustrou no quadro 4 os partidos dos presidentes das duas comissões.

Quadro 3 - Presidentes da CREDN e da CCJC por partido político (2003-2010)

Ano	CREDN	CCJC	Ano	CREDN	CCJC
2003	PSDB	PT	2007	PDT	PMDB
2004	PFL	PT	2008	PSB	PMDB
2005	PFL	PT	2009	PDT	PMDB
2006	PDT	PT	2010	PSDB	PMDB

Fonte: Santiago, 2012. *Op. Cit.* p. 46.

²⁹⁸ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios brasileiros na era dos gigantes. 2005. *Op. Cit.* p. 341.

²⁹⁹ SANTIAGO, Rodrigo. **A política externa brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados**. 2012. 200f. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 2012. p. 46.

As composições revelam muito do encaminhamento dos debates ocorridos dentro das comissões, como veremos no próximo capítulo. Revelam também qual será a circunstância que receberá a proposta de ato internacional. A esse processo é possível destacar dois pontos principais. Rezek chama a atenção para que não há previsão que obrigue o Poder Executivo a ratificar o tratado no final do processo, mesmo depois da aprovação do Congresso Nacional.³⁰⁰ Também que não há limitação de tempo para as apresentações de qualquer dos Poderes ou para conclusão final do processo por parte do Executivo.³⁰¹

A tramitação de Tratados e Atos internacionais tem início com a negociação e assinatura do mesmo pelo mandatário ou plenipotenciário do Executivo, como prerrogativa constitucional. Depois disso, resguardado um eventual tempo legalmente estabelecido pelo próprio texto para captação de novas assinaturas, no caso de um tratado multilateral, por exemplo, o Poder Executivo deve remeter o tratado ao Congresso Nacional.

Gabsch³⁰², concordando com Resek³⁰³, explica que a remessa não é obrigatória, sendo o presidente livre para postergar ou mesmo não enviar. Ao mesmo tempo em que ele pode se desfazer da negociação, ele não pode aprová-lo isoladamente.

Antes disso, porém, ocorre a remessa pelo Ministro das Relações Exteriores e/ou de outros ministros responsáveis pela negociação, de uma Exposição de Motivos que possui a justificativa para o Executivo ter celebrado aquele acordo, assim como o texto integral do Tratado.

As proposições surgidas de Poder Executivo que apresentam acordos e tratados são analisadas em caráter de urgência depois de sua aprovação pelo órgão técnico específico, quando recebe sua feição de Projeto de Decreto Legislativo.³⁰⁴ Esse fato significaria, em termos legais³⁰⁵, que a matéria, ao terminar o prazo, entraria em votação na ordem do dia. Contudo, não se encontra no regimento punição ou outra forma de atuação no caso da matéria não ser deliberada, como ocorreu com a Unasul por anos e depois de muitas sessões. Um

³⁰⁰ RESEK, Francisco. Congresso Nacional e tratados. O regime constitucional de 1988. 2008. *Op. Cit* p. 355.

³⁰¹ De fato, o Art. 52 do RICD estabelece os prazos para a análise da matéria e para a apresentação do parecer, sendo cinco sessões, para matérias em regime de urgência; dez sessões, para matéria em regime de prioridade; e, quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária.

³⁰² GABSH, Rodrigo D'Araújo. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo.** Brasília: FUNAG, 2010.

³⁰³ RESEK, Francisco. Congresso Nacional e tratados. O regime constitucional de 1988. 2008. *Op. Cit* p. 355.

³⁰⁴ Art, 151, j, RICD

³⁰⁵ Art. 157, RICD

novo requerimento de urgência foi necessário para reativar a discussão e promover a votação final.

No capítulo 3 veremos cada passo a partir da tramitação de acordos específicos, cabe aqui, porém analisar o plano geral da admissão. A mensagem depois de lida é distribuída para a primeira comissão. Esta deve designar um relator que faça uma justificativa para rejeição ou aprovação, neste caso, com a inclusão do esboço do projeto de decreto Legislativo a ser apreciado em debate. A CREDN é a primeira a ver matéria de acordos internacionais, salvo se for sobre temática do Mercosul, neste caso, a mensagem é entregue antes para a comissão mista da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (RBPM). A aprovação segue o mesmo rito em qualquer uma das comissões:

[...] se for aprovado o parecer em todos os seus termos, será tido como da Comissão e, desde logo, assinado pelo Presidente, pelo Relator ou Relator substituto e pelos autores de votos vencidos, em separado ou com restrições, que manifestem a intenção de fazê-lo; constarão da conclusão os nomes dos votantes e os respectivos votos.³⁰⁶

Já instituída com numeração e designação de Projeto de Decreto Legislativo³⁰⁷, o texto segue de forma obrigatória para a CCJC e, em questões financeiras e orçamentárias, também para a CFT. Com a aprovação de todos os pareceres e dentro do prazo regimental o projeto, a matéria deve entrar na ordem do dia no Plenário da Câmara. Sobre a questão de atrasos no processo, Gabsch ressalta que

[...] a entrada na pauta do plenário da Câmara dos Deputados é considerada o principal ponto de estrangulamento do processo Legislativo de apreciação dos tratados internacionais, identificado pela Assessoria Especial de assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores.³⁰⁸

Resek já constatava, contudo, que existe uma dupla responsabilidade com relação a possíveis questões de demora na tramitação de um projeto, tanto relacionado a desacordos e processos burocráticos do Legislativo, quanto à possibilidade de indiferença do Executivo. O que se poderia complementar com a base parlamentar do governo que poderia ser acionada tanto quanto uma ação direta de informação e debate por parte dos ministérios responsáveis.

³⁰⁶ Art. 57, X, RICD

³⁰⁷ O projeto de decreto Legislativo (PDL) é o documento Legislativo que tem como objetivo iniciar o processo de criação de um decreto Legislativo ou de alteração de um decreto existente. Na Câmara dos Deputados é classificado como PDC e no Senado Federal como PDS.

³⁰⁸ GABSH, Rodrigo D'Araújo. Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil. 2010. *Op. Cit.* p. 103.

Toda pesquisa por amostragem permitirá, neste país, e não apenas nele, concluir que a demora eventual do Legislativo na aprovação de um tratado é companheira inseparável da indiferença do próprio Executivo em relação ao andamento do processo; e que o empenho real do governo pela celeridade ou a importância da matéria tendem a conduzir o parlamento a prodígios de expediência.³⁰⁹

Contrastando a informação de tal gargalo analisado pelo Executivo, mas que é corrente na literatura sobre o tema, Camino e Menck³¹⁰, como Consultoria Legislativa, verificaram todas as mensagens iniciadoras de atos internacionais de janeiro de 1988 a agosto de 2017 com o total de amostra de 1.492 mensagens. Foi considerado o fluxo reconhecido dos atos: 1 - a assinatura do Poder Executivo e o encaminhamento de mensagem ao Congresso Nacional; 2 - tramitação legislativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; e, 3 - o retorno da matéria, após decisão legislativa terminativa, ao Poder Executivo, para tomar as providências subsequentes que incluiria a discricionariedade presidencial da promulgação ou não do ato, mediante decreto e depósito do instrumento de ratificação.

A tabulação dos resultados levou os autores a concluir que os atos de encaminhamento e depois de aprovado de ratificação do instrumento, por não possuírem prazos legais, nem de estarem “circunscrito ao princípio da razoabilidade, um dos princípios essenciais a quaisquer atos administrativos”³¹¹, apresentam uma maior demora do que o próprio ato de tramitação legislativa.

Os autores, contudo, fazem uma ressalva sobre a sensibilidade de determinados assuntos que geram o que chamam de atos internacionais polêmicos:

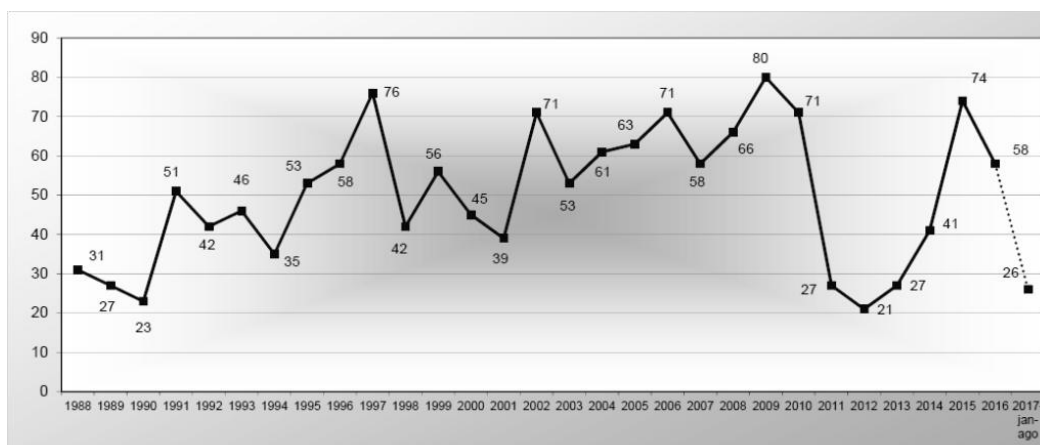
Constata-se que essa etapa intermediária do tempo total necessário à inserção dos atos internacionais no ordenamento jurídico interno, que é adstrita ao Poder Legislativo, costuma fluir e transcorrer normalmente entre as comissões de mérito e o Plenário das duas Casas do Parlamento, exceto em casos de atos internacionais polêmicos, ou quando há alguma questão de política externa mais sensível envolvida, o que faz parte do processo constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes de Estado.³¹²

³⁰⁹ RESEK, Francisco. Congresso Nacional e tratados. O regime constitucional de 1988. 2008. *Op. Cit.* p. 344.

³¹⁰ CAMINO, Maria Ester; MENCK, José Theodoro. Tempo de tramitação dos atos internacionais: Poder Executivo e Congresso Nacional (1988-2017). 2017. *Op. Cit.*

³¹¹ CAMINO, Maria Ester; MENCK, José Theodoro. Tempo de tramitação dos atos internacionais: Poder Executivo e Congresso Nacional (1988-2017). 2017. *Op. Cit.*. p. 10.

³¹² *Ibidem.* p. 13.

Gráfico 1 - Atos internacionais encaminhados ao Congresso Nacional (1988 – 2017)

Fonte: CAMINO; MENCK. 2017. *Op. Cit.* p. 9.

Percebe-se o aumento gradual dos atos internacionais desde o começo do século XXI e um forte declínio desde 2010. De fato, refletindo a partir da tabela anexa do levantamento de Camino e Merk, que é uma ótima fonte de pesquisa, não está clara a contagem dos projetos que nunca foram aprovados e não foram retirados, uma vez que estes, certamente, fariam com que aumentasse a média da tramitação legislativa. O caso, por exemplo, do Banco do Sul, como veremos, enseja a demora muito grande entre a assinatura e o envio da mensagem para a Câmara, inclusive não ocorrendo durante o próprio mandato presidencial de Lula.

2.3.2 A reivindicação do aumento da participação

A exclusividade dada pelo texto constitucional ao Poder Executivo, que mantém o Legislativo atado a uma não convicta confirmação ou ao constrangimento da rejeição, enseja ainda outra prática, a possibilidade do exercício cotidiano da política externa sem o referendo do Congresso Nacional, a partir dos chamados Acordos Executivos.³¹³ Ainda que esse termo não exista na documentação, como observou um amplo levantamento realizado por Figueira, são considerados como ajustes simplificados ou complementares a tratados e acordos existentes que entram em vigor a partir de sua assinatura pelo Executivo.³¹⁴

³¹³ FIGUEIRA, Ariane C. Roder. *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. 2009. *Op. Cit.* p. 70.

³¹⁴ *Ibidem*.

Em sua pesquisa na base de dados de atos do Itamaraty, de 1988-2007, Figueira encontrou 1.821 atos bilaterais internacionais dos quais 1.423 foram tramitados de forma simplificada como Acordo Executivo, dentre eles estão: Acordo por Troca de Notas, Memorandos de Entendimento, Ajustes Complementares, Declarações de Intenções, Convênios, Acordos, Protocolos e Programas. Já para atos multilaterais, a pesquisadora encontrou 285 atos, dos quais apenas 21 foram simplificados, tendo o resto seguido o tramite normal pelo Congresso, sendo eles: Acordos Internacionais, seguidos dos Tratados, Convenções, Protocolos, Convênios, Ajustes Complementares, Memorandos de Entendimento e Declarações de Intenções.³¹⁵

Percebe-se, assim, que a não necessidade da aprovação legislativa incide em documentos com compromissos políticos de uma forma geral, atos da discricionariedade do Poder Executivo em manter relações com outros países, quando se realiza uma declaração conjunta, ou protocolo que estabelecem futuras intenções de ação. Além, claro, das ações que contemplam os campos jurídicos, quando se lança uma declaração de interpretação de acordos já realizados ou entendimentos sobre temas específicos. Essas ações cotidianas não acarretam, a nosso ver, redução das possibilidades de ação do Poder Legislativo.

Ora, se para a realização de uma declaração conjunta de presidentes ou troca de notas o Congresso Nacional precisasse se pronunciar *ex ante*, então, estaria encerrada a independência dos poderes no que tange à suas competências exclusivas. Já nos casos em que atualmente se necessita do referendo do Parlamento, ou seja, nos atos que realizam comprometimentos de recursos, então aí está a possibilidade de atuação.

Spoehr e Silva salientam, nesse sentido, que tem sido reduzido o espaço de insulamento do Ministério e tem sido crescente a interação entre o Itamaraty e o Congresso Nacional. Em 2003, como exemplo, ocorre a fusão entre duas assessorias do MRE que foram a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do ministério. Além disso, há de fato, mecanismos que permitem assessoria internacional no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, configurados em suas Secretarias de Relações Internacionais. Contudo, a da Câmara, possui objetivos de promoção da cooperação com parlamentos de Estados estrangeiros. Já a do Senado, que também exerce essa função, também é designada para a

³¹⁵ FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. 2009. *Op. Cit.* p. 72-74.

presentear trabalhos técnicos sobre temas do cenário internacional que possam repercutir no trabalho da Casa.³¹⁶

Há também movimento entre parlamentares e bases específicas para a modificação de algumas das competências, por meio das Propostas de Emendas Constitucionais (PEC). Sobretudo encontradas em iniciativas de parlamentares da CREDN, da CRE e da RBPM que têm interesse na política externa, portanto, afeitos aos temas internacionais, com vontade de ampliação do exercício das prerrogativas atuais, constantemente reafirmadas nos requerimentos de convocação dos ministros ou mesmo dos projetos de decreto Legislativo. (ANEXO VII)

Interessante constatar que as conclusões de estudos sobre o Legislativo nacional quase sempre enfatizam sua capacidade de ação, mas tendem a perceber como reduzida a possibilidade de atuação efetiva. Ao se questionar sobre a constituição de um poder com capacidade dentro da condução da política externa, Cardoso conclui que não encontra no Legislativo, a partir do estado da arte atual, um ator necessário na realização de consulta ou aprovação *ex ante* para a formulação da política externa por parte do Executivo.³¹⁷

Ao mesmo tempo, a pesquisadora realiza o levantamento das Propostas de Emenda Constitucional que invocam alterações no processo decisório em política externa, ou na distribuição das competências. Estudiosos³¹⁸ apontam que há busca por maior preponderância pelo Poder Legislativo, incluindo a tentativa de inserção de mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, a partir da intenção de controle da agenda externa expressadas pelas assertividades com que constantemente as Casas apontam para a necessidade de revisão dos artigos 49 e 87 da Constituição.

³¹⁶ SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. A relação entre Executivo e Legislativo na formulação de política externa no Brasil. 2016. *Op. Cit* p. 127.

³¹⁷ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo veto player?** Departamento de Ciência Política da Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, julho de 2006. Disponível em: <http://bit.ly/2FHUMpo> Acesso em: 28 Jan. 2018.

³¹⁸ Também encontramos esse tipo de levantamento em FIGUEIRA, Ariane C. Roder. *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. 2009. *Op. Cit* ; ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. Rio de Janeiro, 2006. 142 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006; FONTANIVE, **Estudo a respeito da elaboração de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) visando a alterar os artigos da constituição federal que tratam da apreciação dos atos internacionais, dando poderes ao Poder Legislativo de modificá-los**. Consultoria jurídica da Câmara dos Deputados. 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2244> Acesso em: 28 Jan. 2018; ANASTASIA, Fátima; Christopher Mendonça; Almeida, Helga. *Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 2, p. 617-657, julho/dezembro 2012.

As questões temáticas entre as Propostas de Emendas à Constituição podem ser agrupadas conforme a natureza do interesse legislativo. Sem uma ordem de preponderância, podemos indicar:

- a) Interesse de ampliação: o quadro de acordos sobre os quais o Legislativo pode atuar;
- b) Interesse de aprofundamento: possibilidade de não só aprovar ou rejeitar, mas também de emendar, retirar ou acrescentar cláusulas ao Tratado analisado;
- c) Interesse de conhecimento: instituir a necessidade de dar a conhecer antes da negociação o objeto do acordo;
- d) Interesse de preponderância: instituir a aprovação *ex ante* para as negociações do Executivo, o que a exemplo dos EUA, seria a figura do *fast track*;
- e) Interesse de participação: instituição de mecanismos de consulta e consentimento antes da decisão do Executivo de denunciar um acordo;
- f) Interesse de designação: dar ao Legislativo a capacidade de aprovar também os negociadores de matérias específicas, tal como é feito com o a aprovação de chefes de missão diplomática.

Ainda que nenhuma PEC tenha sido tramitada em definitivo e diversas estejam já arquivadas, analisa-se que houve mais propostas sob qualquer um dos interesses elencados acima nas legislaturas anteriores e posteriores e no primeiro mandato do governo Lula, tendo sido a principal proposição a PEC 70/2003³¹⁹, que propunha a alteração dos Arts. 49 e 84 da Constituição Federal visando estabelecer a autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais, feita pelo Dep. Ney Lopes (PFL-RN).

As propostas anteriores estavam a cargo de uma oposição qualificada, sendo que a principal proposta foi a do Sen. Roberto Requião (PEC 52/2001), que alterava a tramitação para instituir o acompanhamento das negociações somente em acordos sobre comércio internacional, do início à conclusão. Na sua justificativa, o Senador percebe que o problema é a questão da unidade e do tempo de tramitação e ainda que o Parlamento se diferencia, na sua visão, do Executivo por ser representante do sentimento nacional.

O grande problema da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em matéria de ação externa do Estado, consiste em equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do Governo – que exige unidade, rapidez e energia, com a participação e a influência do Parlamento, caixa de

³¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 70/2003**. Autor: Dep. Ney Lopes. 28/05/2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117431> Acesso em: 29 Jan. 2018.

ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional em suas diversas manifestações, tendências e matizes.³²⁰

Outras propostas mais recentes dão conta de uma questão até então não analisadas pelos estudiosos do tema, apesar de já constar desde 2001 na justificativa de Requião, a tentativa de preponderância do Senado sobre a Câmara – já que é o Senado dos EUA e de outros países que aprovam negociações e tratados internacionais, não a chamada Câmara Baixa, ou de Deputados. Nesse sentido, em 2011, o Senador Luiz Henrique (PMDB-SC) apresentou a PEC 35/2011, que ainda tramita, porém com uma mudança completa de ementa. Ou seja, não foi aprovada pelos Senadores a ideia de retirar funções da Câmara. A proposta original era revogar o inciso I do art. 49 da Constituição Federal (que trata do poder do Congresso Nacional) e acrescentá-lo como inciso ao art. 52 (que trata do poder do Senado Federal), alterando com isso a redação do inciso VIII do art. 84 (que trata da apresentação do Presidente), com a finalidade de “tornar privativa do Senado Federal a competência para decidir sobre tratados, acordos ou atos internacionais”.³²¹ A discussão contudo, não avançou dentro do Senado nesse sentido, e foi dada uma nova redação, aprovada e enviada para a Câmara como PEC 424/2014³²², que reduziu totalmente as intenções originais e apenas alteraria a Constituição para prever uma tramitação em regime de urgência dos tratados, acordos e atos internacionais, se requerido pelo Presidente da República ou por deliberação da Casa em que se encontrarem, na forma do regimento, que apesar de parecer aprovando em primeira comissão, não avançou.

Percebe-se também o aumento considerável e a articulação de muitos partidos no Senado em prol de uma alteração efetiva nas competências do Congresso. A PEC 100/2015, que tem o mesmo escopo que a primeira proposta de Requião, dessa vez vem patrocinada por 59 Senadores, de praticamente todos os partidos.

³²⁰ BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 52/2001**. Autor: Sen. Roberto Requião. 30/11/2001. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49034> Acesso em: 29 Jan. 2018.

³²¹ BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 35/2011**. Autor: Sen. Luiz Henrique. 12/05/2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100215> Acesso em: 29 Jan. 2018.

³²² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 424/2014**. Autor: Senado Federal - Luiz Henrique - PMDB/SC 08/08/2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=621723> Acesso em: 29 Jan. 2018.

Neste capítulo buscamos perceber as competências e participações do Executivo e do Legislativo nacional, para compreendermos a dinâmica entre eles. No que se refere ao Executivo, as figuras do presidente, do Ministro das Relações Exteriores, do Secretário-Geral e do Assessor de Relações Internacionais foram indispensáveis para o avanço das propostas de integração sul-americana. Também as feições do Legislativo e de suas comissões dão o ritmo às propostas vindas de negociações do Executivo. Essa feição acarreta uma movimentação crescente de parlamentares para aumentar a competência do Congresso em política externa. Veremos a seguir que os debates sobre temas de política externa para a integração sul-americana dividem e paralisam o congresso, ao mesmo tempo em que isso reflete o posicionamento contrário de bancadas do Congresso sobre o projeto de desenvolvimento e autonomia como propostos do governo Lula; também indica que são usados os mecanismos disponíveis contrastando com a ideia de desinteresse geral dos parlamentares pelos temas internacionais. Com relação às propostas da Unasul e do Banco do Sul, essas características da dinâmica entre os poderes ficarão mais evidentemente expostas, assim como os meandros que seguem e as influências que recebem.

3. UNASUL E BANCO DO SUL: AS DIFICULDADES DA TRAMITAÇÃO NO LEGISLATIVO DE PROPOSTAS DO EXECUTIVO SOBRE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

É isso o que nós queremos fazer com a América do Sul, com a América Latina e com a África, e o que nós assinamos hoje é apenas mais um corte no cordão umbilical para que a gente ganhe vida, e esse menino e essa criança chamada relação Sul-Sul, nunca mais dependa de uma pessoa tão distante chamada Norte.

*Luiz Inácio Lula da Silva, 2010*³²³

A proposta deste capítulo é verificar a tramitação no Congresso das iniciativas da União de Nações Sul-Americanas e do Banco do Sul. Dentro desse processo, buscar compreender a dinâmica entre o Executivo e o Legislativo no que tange ao processo decisório das políticas da integração sul-americana.

Consideramos a Unasul como o maior exemplo de capacidade política dos líderes da região, que compreenderam as transformações que ocorriam no sistema interestatal, com destaque para o fator regional, e agiram para a realização de um bloco diferente de modelos pré-concebidos que enfatizam a aproximação comercial. Essa capacidade culminou na iniciativa de uma instituição que apresentou originalidade política e técnica para avançar na aproximação dos países e dirimir contenciosos regionais, antes mesmo de existir formalmente, que aprofundou a busca da autonomia regional e que estava alinhada ao projeto de desenvolvimento do governo Lula.

No Congresso brasileiro, contudo, a proposta de criação desta instituição gerou um intenso debate e não teve apoio consensual ou imediato para sua aprovação. A partir da análise da tramitação do processo da Unasul, perceberemos que a argumentação da oposição para não validar a iniciativa seguia o caminho do descrédito com as intenções do presidente e de uma possível benevolência com os vizinhos, como ressalta Gonçalves sobre o Mercosul, ao explicar que o governo é alvo de críticas “por seu suposto comportamento demasiadamente permissivo em relação aos demais membros do bloco. A atitude leniente estaria lesando os interesses nacionais”.³²⁴ A Unasul, dessa forma, que teve início no governo Lula como uma

³²³ LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de anúncio dos atos assinados em conjunto com o presidente da Venezuela, Hugo Chávez** - Caracas, 6 de agosto de 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2Fm3Zno> Acesso em: 22 Jan. 2018.

³²⁴ GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 58.

proposição brasileira que contou com muito esforço inclusive da burocracia, não culminou na promulgação no mesmo período da Legislatura.

Antes mesmo de sua criação, a proposta do Banco do Sul já existia e visava ao aprofundamento da integração da América do Sul como garantia de acesso ao financiamento em apoio à consolidação de projetos em torno da infraestrutura e energia, e suporte para assimetrias em acesso a financiamento.

No debate parlamentar, a Unasul conseguiu pulverizar o depreciativo argumento ideológico que a oposição utilizava para descrever as ações de Lula para a região. Também seus avanços em resoluções de crises serviram para consolidar seu perfil político, amplamente citado nas reuniões, o que culminou em sua aprovação. Já o Banco do Sul foi visto pelos legisladores unicamente como uma proposta do presidente venezuelano Hugo Chávez, a quem críticos brasileiros reputavam ações não democráticas.³²⁵

Isso se traduziu, no Congresso, em disputas de discursos contra o investimento em um banco regional, uma vez que alegavam não estar clara a necessidade real da instituição.³²⁶ Requerimentos, vistas e acordos para postergação do debate foram tantos que o tema simplesmente foi retirado de pauta, sem ter sido rejeitado. Cabe, nesse sentido, a explicação de um argumento que deverá estar presente nas próximas páginas. Nenhum tipo de movimento de um parlamentar é banal, embora não deva também ser amplamente valorizado fora de seu contexto. Queremos observar assim que a forma de encaminhamento de objeções, o exercício de seu direito no uso do regimento e dos prazos, o tom do debate e a argumentação empregada são importantes para a reconstrução dessa narrativa.

Com isso em mente, é possível verificar nos casos selecionados, que o tema gerou interesse específico nas instâncias do Poder Legislativo, que revelam o empenho efetivo na participação no processo decisório de política externa. Ao mesmo tempo, a pesquisa indica que houve um desacordo no Congresso quanto aos desígnios gerais da política externa de Lula, enquanto aprovasse iniciativas pontuais para outras regiões do globo, o tema da integração sul-americana era tratado com maior rigor. Essa distinção pode ser percebida na utilização dos respectivos regimentos e das prerrogativas legais que visavam atrasar ou retirar

³²⁵ Como descreve Gonçalves sobre as críticas ao presidente Chávez no seu pleito de entrada no Mercosul. GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 55.

³²⁶ Como veremos nos registros dos debates no Congresso.

do debate os dois temas pesquisados.³²⁷ Assim, a incompatibilidade da elite conservadora, com a política de desenvolvimento autonomista da integração, dentro das coalizões de poderes entre deputados e senadores, se fez constantemente presente em manobras parlamentares:

- União de Nações Sul-Americanas: Tratado assinado em 23 de maio de 2008, como projeto de ampliação da integração a partir da aproximação entre todos os 12 países da América do Sul só foi aprovado pelo Congresso brasileiro em 31/05/2011 e só entrou em vigor em 2012.
- Banco do Sul: Ata de fundação assinada em 9 de dezembro de 2007 e Convênio Constitutivo em 26 de setembro de 2009, a proposta iniciada por Hugo Chávez e Nestor Kirchner. Lula nem apresentou o projeto ao Congresso, tendo sido enviado aos deputados somente em 22/02/2012 e até hoje está obstruído.

3.1 A UNASUL ENTRE A VONTADE DO EXECUTIVO E O REGIMENTO DO LEGISLATIVO

Em Brasília, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas³²⁸ (Tratado de Brasília – ANEXO VIII) foi finalmente assinado em 23 de maio de 2008, conseguindo reunir os doze países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Aquela reunião foi marcada, contudo, por duas questões controversas, que quando colocadas juntas revelam a dificuldade do processo negociador diante do consenso regional. A importância dada à nova organização não conseguiu ser acompanhada de um acordo com relação à sua administração. A primeira foi a euforia de a proposta brasileira ter chegado ao processo final da sua concretização institucional, tendo avançado após muita negociação, na

³²⁷ A questão dos prazos é muito importante para a compreensão dos interesses em torno da demora ou rapidez na movimentação da tramitação dos requerimentos e projetos. Sendo assim, buscaremos mostrar as datas das movimentações de forma a perceber essa característica do processo.

³²⁸ UNASUL. **Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas-Unasul**. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/TRATADO_CONSTITUTIVO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=44d79020-e810-4d55-99f7-7f0ae5db23ec
Acesso em: 20 Jan. 2018.

convergência dos interesses dos países signatários. Esse protagonismo do Brasil, claramente percebido pelas contrapartes, revelou-se, por exemplo, no fato do Brasil ter sido o país escolhido para a assinatura do tratado, o que fez Lula ter sido indicado como o primeiro a discursar. A segunda questão foi que a falta de entendimento com relação ao nome de Rodrigo Borja, ex-presidente da Colômbia, para Secretário-Geral da nova organização, levou à sua renúncia ao cargo.³²⁹

Diante desse impasse, os mandatários resolveram adotar uma resolução que autorizava a entrada em funcionamento da secretaria até a entrada em vigor do Tratado, para que pudesse dar início à estruturação do Plano de Ação da Unasul, também aprovado naquele dia.³³⁰ Nessa reunião, ainda, outro tema importante foi a deliberação sobre a proposta brasileira da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, que reunisse informação e apoiasse a construção de um planejamento estratégico para a defesa da região. A ideia foi convertida na criação de um grupo de trabalho para estudar a formação do Conselho, do qual o mandatário da Colômbia tendo aprovado a criação do GT, explicou que o fenômeno terrorista em seu país o impossibilitava de participar da iniciativa.³³¹

Ainda é importante destacar sobre esse primeiro dia da formação do bloco sul-americano que os chefes de Estado se revelaram dispostos a dar continuidade ao debate político ao mesmo tempo em que demandavam mais clareza dos objetivos da integração, para que fossem traçadas metas e objetivos concretos e alcançáveis.

Crítica ao Lula, publicada na Folha de S. Paulo³³², no dia 23 de maio, dizia sobre um possível funcionamento da Unasul sem o consentimento do Legislativo nacional. Segundo seus autores, a decisão funcionaria como a imposição de uma Medida Provisória, mas de caráter internacional, lembravam eles que a competência para a adesão à organização deveria passar pela aprovação do Congresso. Seguindo o mesmo tema, o editorial do mesmo

³²⁹ Esse fato levou a dois anos de novas negociações políticas. Em 2010, Néstor Kirchner foi indicado e aceitou ocupar o cargo de administração da Unasul.

³³⁰ UNASUL. **Decisão para o funcionamento transitório da Secretaria Geral da Unasul**. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/CONCLUSIONES_REUNION_EXTRAORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=341ebfd3-e070-4f91-afb2-cff2b064871c Acesso em: 20 Jan. 2018.

³³¹ UNASUL. **Conclusiones Reunión extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur**. Brasília, 23 de mayo de 2008. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/CONCLUSIONES_REUNION_EXTRAORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=341ebfd3-e070-4f91-afb2-cff2b064871c Acesso em: 20 Jan. 2018.

³³² SEQUEIRA, Claudio Dantas. Unasul funcionará sem aval Legislativo. **Folha de S. Paulo**. 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2305200816.htm> Acesso em: 20 Jan. 2018.

jornal em 25 de maio explicava aos leitores que não houve resultado naquela cúpula, além da criação de uma organização sem significado.³³³

Embora não tenha sido essa uma preocupação do Executivo, ciente do seu papel de proponente e condutor em política externa, talvez o noticiário tenha repercutido com mais agilidade dentro do Legislativo. Contestando noções que interpelam o Congresso como abdicados da política externa em favor do Executivo ou ratificadores das negociações internacionais, a primeira entrada de tramitação legal que existe para a Unasul na base de dados do Congresso Brasileiro é exatamente um pedido de sustação de sua entrada em vigor, protocolada dezanove dias depois da assinatura do tratado.

3.1.1 Tentativa de abortar o processo antes mesmo de nascer

Um projeto de decreto Legislativo apresentado em 11 de junho de 2008, de autoria do deputado Raul Jungmann (PPS/PE)³³⁴ buscava sustar a entrada em vigor do Tratado da Unasul até que fosse aprovado pelo Congresso, colocando em questão não só os objetivos, a estrutura e o papel da Unasul frente aos demais órgãos internacionais já existentes, como também a participação do Congresso Nacional na conformação da Unasul. Considerava, assim, uma extrema arbitrariedade a aprovação de funcionamento sem a aprovação prévia dos Legislativos.

Para o autor, como uma das principais figuras da oposição ao governo petista, o tratado tinha seu mérito no que se referia à integração, porém sua realização exigia a apreciação do Congresso e não poderia ser acionada como Acordo Executivo. Sua exposição de motivos procurou lembrar a seus pares quais eram as modalidades de acordo internacional existentes no direito brasileiro:

No Brasil, existem apenas três categorias possíveis de acordos Executivos ou acordos em forma simplificada – desnecessários, portanto, de tramitarem no Congresso: a) acordo Executivo como subproduto de tratado vigente (acordos de especificação, de detalhamento, de suplementação); b) acordo Executivo como expressão de diplomacia ordinária (*modus vivendi*); c) acordos Executivos que consignam simplesmente a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente. Tais convênios entram em vigor, via de

³³³ FOLHA DE S. PAULO. **Nasce uma sigla**. Editorial. 25 de maio de 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2505200801.htm> Acesso em: 20 Jan. 2018.

³³⁴ A ficha de tramitação a partir do envio deste PDC está reproduzida no Anexo IX. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 659/2008**. Autor: Dep. Raul Jungmann. 11/06/2008. . Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=399247> Acesso em 20 Jan. 2018.

regra, no momento da assinatura ou da troca de notas, dispensando o consentimento do Legislativo, com a posterior edição de decreto presidencial. De resto, trata-se de tratados abonáveis pelo Legislativo.³³⁵

O deputado Jungmann alegava temer que se nada fosse feito, o Congresso estaria concordando com a sua marginalização do processo de formação da política externa do Brasil para a América do Sul e, ainda, com o que considerava um ato inconstitucional, clamando, por fim, pela necessidade de defenderem as competências do Congresso Nacional no que se referia a atos ou tratados internacionais.

Nota-se que o texto em si do Tratado de Brasília, pelo artigo 26, indica sua entrada em vigor trinta dias após o recebimento do 9º instrumento de ratificação pelo Governo do Equador. A decisão de funcionamento transitório, portanto, não foi de toda a estrutura, mas da Secretaria Geral, uma decisão da cúpula dos chefes dos Executivos. Ou seja, o objetivo do deputado Jungmann que visava a suspensão dos efeitos do tratado como um todo, ocorria em distinção ao que fora aprovado internacionalmente.

Seguindo sua tramitação, após a apresentação no plenário, o PDC seguiu em 18/06/08 para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, encaminhado para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

A designação de um relator na comissão ocorreu dois meses depois, em 06/08/2008, tendo sido escolhido o Dep. Pedro Valadares (DEM/SE), igualmente de oposição ao governo. Este entregou seu parecer pela aprovação da sustação do Tratado em 18/11/2008, tendo repetido as justificativas do proponente, salientando a incompetência do mandatário em agir isoladamente no assunto:

[...] o Chefe de Estado ou Chefe de Governo (a depender do sistema de governo, presidencial o parlamentarista) não detém o poder para contrair sozinho, de forma autônoma e independente, obrigações internacionais, em nome do Estado, mas precisa, para tanto, da cooperação de outro Poder, o Legislativo.³³⁶

³³⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 659/2008**. *Op. Cit.*

³³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. PDC 659/2008**. Relator: Dep. Pedro Valadares. 18/11/2008. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=615085&filename=Tramitacao-PDC+659/2008 Acesso em: 20 Jan. 2018.

Por fim, neste mesmo dia, em plenário, o Dep. Raul Jungmann enviou um requerimento³³⁷ que retirava da pauta o debate que ele mesmo havia proposto uma vez que o Executivo já havia enviado o Tratado para tramitação do Congresso.

Interessante notar que a mensagem do Poder Executivo que enviou o Tratado de Brasília para consideração do Congresso é de 25 de julho de 2008. Ela é acompanhada pela exposição de motivos do Chanceler Celso Amorim, na qual ele ressalta três pontos. O primeiro é que a Unasul apresenta uma organização institucional flexível e que deverá ser ágil na articulação de iniciativas comuns de integração, salientando também a possibilidade de ampliação dos associados para outros países da América Latina e do Caribe. O segundo é que lembrava que somente com sua entrada em vigor poderia ser dado início ao Plano de Ação nas áreas consideradas prioritárias pelo tratado. O terceiro ponto responde ao anseio do Congresso, expressado um mês antes, como vimos.

Uma vez que os procedimentos internos para a vigência do presente Tratado requerem sua ratificação pelo Legislativo, nos termos do inciso I, artigo 49 da Constituição Federal, elevo a Vossa Excelência o anexo projeto de Mensagem, para seu encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional.³³⁸

Levando em conta o tempo decorrido entre a assinatura do Tratado e sua apresentação, é possível supor que a proposta do Dep. Raul Jungmann pode ter tido efeito contrário ao que era de seu desejo, acelerando a submissão do texto, uma vez que a mensagem foi uma das mais rápidas durante a primeira fase, cujo tempo é discricionário do Poder Executivo, entre a assinatura do Ato e o envio do Congresso, levando apenas dois meses para tal.³³⁹

3.1.2 O início do processo da Unasul no Congresso Nacional em 2008

O envio ao Congresso Nacional da Mensagem³⁴⁰ ocorreu, como citamos, no dia 25/07 e no dia 06/08 coube à Coordenação das Comissões o envio àquelas que seriam responsáveis

³³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 3447/2008 CREDN**. Autor: Dep. Raul Jungmann. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=615451&filename=Tramitacao-PDC+659/2008 Acesso em 20 Jan. 2018.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ Conforme levantamento publicado em: CAMINO, Maria Ester; MENCK, José Theodoro. Tempo de tramitação dos atos internacionais: Poder Executivo e Congresso Nacional (1988-2017). 2017. *Op. Cit.*

³⁴⁰ A ficha de tramitação a partir do envio desta mensagem está reproduzida no Anexo X. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem MSC n.º 537/2008**. Autor: Poder Executivo. 25/07/2008. Disponível em:

pelos pareceres: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Além disso, também a tramitação recebeu prioridade determinada para os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos.³⁴¹

Na CREDN, o relator foi designado um mês depois, em 04/09/2008, tendo sido escolhido o Dep. Marcondes Gadelha (PSB-PB), que apresentou seu relatório em sete meses em 28/04/2009. Nele, o deputado ressalta o ineditismo, a amplitude e a complexidade dos objetivos da instituição proposta e fez um longo histórico das iniciativas de integração sul-americana.

É importante notar deste primeiro voto, que o deputado também tece duas críticas, uma ao formato simplificado da iniciativa de soluções de controvérsias e outra ao fraco relevo dado ao futuro Parlamento da Unasul. Ainda assim, concluiu seu voto pela aprovação e explica que a Unasul era a mais concreta iniciativa de integração da região, e que pela “primeira vez na história, todos os Estados soberanos assumem, por escrito e solenemente, o compromisso de instituir um foro voltado para a integração em seus múltiplos aspectos”.³⁴²

Tendo entrado para a pauta da reunião ordinária em 27/05/2009, o relatório foi imediatamente, sem explicação - uma vez que não é necessário, pedido vista pelo Dep. Raul Jungmann, a quem foi concedido duas semanas conforme regimento. Não foram necessárias duas semanas, em dois dias o deputado apresentou um voto em separado com quase a mesma quantidade de páginas que o relatório original.³⁴³ Na reunião de 09/06/2009, Jungmann expõe suas questões de forma a dar crédito ao relator, seu par, repudiando uma exposição de Celso Amorim sobre a Unasul. Seu raciocínio se baseou na superposição de atividades entre a nova instituição e o Mercosul e na amplitude de preocupações que estavam no rol de temas da organização, citando que isso ia contra processos bem-sucedidos como o da União Europeia,

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=588472&filename=Tramitacao-MS+537/2008 Acesso em 20 Jan. 2018.

³⁴¹ Art. 151, II (RICD), RICD, 2017. *Op. Cit.* Este inciso se diferencia do I (j), do mesmo artigo, que indica regime de urgência, quando são dispensadas exigências ou formalidades regimentais para proposições do Poder Executivo sobre instrumentos de política internacional, depois da aprovação pelo órgão técnico específico, ou seja, pela primeira comissão, que a transformará em projeto de decreto Legislativo.

³⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. MSC n.º 537/2008.** Relator: Dep. Marcondes Gadelha 28/04/2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656448&filename=Tramitacao-MS+537/2008 Acesso em: 21 Jan. 2018.

³⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Voto separado CREDN. MSC n.º 537/2008.** Autor: Dep. Raul Jungmann. 09/06/2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=663173&filename=Tramitacao-MS+537/2008 Acesso em: 21 Jan. 2018.

que começou com apenas um tema, sugerindo para a região sul-americana a energia ou a defesa.

Nota-se que diferente da maioria dos votos e relatos pesquisados sobre a integração, que baseiam sua argumentação unicamente em matérias de jornal, no voto de Jungmann há duas citações de autoridade para corroborar sua crítica, uma a Celso Lafer, portanto, pela via diplomática, e uma de um artigo da prof. Deisy Ventura (USP), portanto, pela via acadêmica.³⁴⁴

A ação de Jungmann nesta oportunidade buscava, igualmente ao primeiro pedido, causar entrave ao processo, também impedir o que ele considerava uma subordinação do Legislativo ao Executivo. Essa posição pode ser vista no argumento sobre a aprovação de tratados com a invocação constitucional e no seu questionamento sobre o Artigo Transitório do Tratado de Brasília, que estabeleceu que seria formado um grupo de parlamentares cuja coordenação de trabalhos seria realizada pelo Conselho de Delegados compostos por funcionários dos Executivos nacionais. Está claro que a interrupção do processo por conta de uma questão de interpretação de texto serviria para atrasar ou dissipar as intenções de aprovação do texto final pelos deputados.

Sua proposta revela, assim, seu principal objetivo que era a interrupção do que ele acreditava estar ocorrendo no Brasil, quando explicita que o Poder Executivo se sentia à vontade nos últimos anos para favorecer os vizinhos sem retorno para o Brasil. Para o fato do Executivo seguir esse caminho apartado do Congresso, ele usa o argumento de que é equivocada a atitude histórica das Casas em abdicar de uma maior participação congressual na alteração de tratados, logo, no próprio processo negociador:

Ao mesmo tempo, o papel deste Parlamento em matéria de construção da política externa brasileira, inclusive sobre os processos de integração da região, parece ter permanecido aquém das suas reais capacidades. Em geral, coube ao nosso Legislativo apenas apontar as impropriedades dos contornos de tratados internacionais e, o que é um grande equívoco, abdicar de sua competência – que é um direito e um dever previsto na Constituição Federal – de propor mudanças no texto do acordo internacional quando considerar claramente contrário aos interesses nacionais.³⁴⁵

³⁴⁴ Ainda que o deputado não tenha captado a essência da análise das críticas da pesquisadora, uma vez que a mesma conclui que é necessário fazer mais ainda e que existe a necessidade de fortalecimento da aposta na irreversibilidade da integração regional. Cf. VENTURA, Deyse; BARALDI, Camila. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. **Revista PONTES sobre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável**. v. 4, n. 3, Julho 2008, Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-unasul-e-a-nova-gram%C3%A1tica-da-integra%C3%A7%C3%A3o-sul-americana> Acesso em 21 Jan. 2018.

³⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Voto separado CREDN. MSC n.º 537/2008**. Autor: Dep. Raul Jungmann. *Op. Cit.*

Seguindo seu pensamento, propõe a aprovação do Tratado com emendas – nas quais coloca o Parlamento Sul-Americano como órgão da instituição, retira a menção a sua futura sede e suprime o Conselho de Energia do Parlamento. Isso, claro, com a plena consciência de que tal ação de propor emendas a atos internacionais não está no entendimento das possibilidades de ação do Congresso. Assim como a rejeição acarretaria a necessidade de uma nova negociação internacional e o recomeço de todo o périplo burocrático não só no Brasil como nos outros países.

A mensagem do Executivo entrou em votação um ano depois, no dia 15/07/2009, e foi discutida pelos deputados Arlindo Chinaglia (PT-SP), Nilson Mourão (PT-AC), Dr. Rosinha (PT-PR) e Dep. Bonifácio de Andrada (PSDB-MG) e pelo relator Marcondes Gadelha (PSB-PB). Em seu discurso, o relator Marcondes Gadelha conclamou para a rápida aprovação, com a explicação de que começavam a sentir a conjuntura internacional que urgia a concretização de um foro adequado para as nações sul-americanas. Com referência explícita ao caso de Honduras, indicou que a solução poderia surgir do grupo sul-americano.³⁴⁶ Ainda relativizou a necessidade imediata de mudanças no texto, em resposta à Jungmann, explicando que o próprio tratado prevê a possibilidade de correções ao longo do tempo, de acordo com seu artigo 25º.³⁴⁷

Outra menção de destaque é do Dep. Arlindo Chinaglia, que começa revela não ter lido o parecer do relator e ainda que deputados e senadores presentes no encontro de Cochabamba igualmente apresentaram ressalvas ao formato proposto pelos Executivos, que misturava competências estaduais e federais na realização do Parlamento Sul-Americano, e que, no caso brasileiro, o Itamaraty se convenceu de que a posição levantada estava correta.

Acredita-se, a partir dos relatos dos deputados, que as negociações internacionais quando interpelam outros poderes da República, como o caso da formação de um Parlamento, são realizadas na presença eventual de representantes daquele Poder. Mas é relevante observar que o debate sobre o papel do Parlamento como órgão da nova instituição vinha ajudando a prolongar o debate naquela Comissão e que até então o próprio deputado não havia mencionado tal fato. O que nos leva a entender que Chinaglia, congressista ligado a temas regionais, sendo também do partido do Presidente da República tenha tido contato com as

³⁴⁶ Em 28 de junho de 2009, o então presidente de Honduras, Manuel Zelaya foi preso pelo Exército, cumprindo ordem judicial, e deportado ilegalmente para Costa Rica, em um movimento considerado golpe de Estado pela ONU e por diversos países da região.

³⁴⁷ Cf. Arquivos sonoros da reunião de 15/07/2009 na Câmara dos Deputados.

negociações, com representantes do Executivo, marcadamente e diretamente o Ministro Amorim e eventuais negociadores do Itamaraty.

O parecer do relator foi, por fim, aprovado por unanimidade dos presentes, ainda que com o voto separado de Jungmann, que não compareceu nessa sessão, e a mensagem foi transformada no Projeto de Decreto Legislativo PDC 1669/2009³⁴⁸, para ter uma nova tramitação.

3.1.3 A integração mais dois anos como projeto

Tendo sido transformado em 15/07/2009 e apresentado em plenário, foi recebido pela Mesa Diretora. Um projeto de decreto Legislativo no que se refere a atos internacionais uma vez aprovado pela primeira comissão recebe o regime de urgência, que prevê o prazo de cinco sessões para tramitação nas demais comissões e ida a plenário da casa.³⁴⁹

A Coordenação das Comissões enviou para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em 12/08 e na sessão seguinte é designado como relator o Dep. Dr. Rosinha (PT-PR), que já em 25/08 apresenta seu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.³⁵⁰ Consideramos importante destacar sempre quando o parlamentar reforça os argumentos constitucionais que validam a atuação exclusiva do Congresso na aprovação de tratados, uma vez que é sua forma de se posicionar em relação ao Executivo. É assim que Dr. Rosinha inicia seu voto, observando que a Unasul obedece aos preceitos constitucionais, que não há impedimento no ordenamento jurídico brasileiro que incompatibilizasse a sua criação e não há ainda tecnicamente restrição à redação do tratado em si. Na reunião de 01/09, o relatório e o PDC foram aprovados por unanimidade, sem nenhuma discussão como consta da ata.³⁵¹

³⁴⁸ A ficha de tramitação a partir do envio desta mensagem está reproduzida no Anexo XI. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 1669/2009**. Autor: CREDN. 15/07/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=442961> Acesso em 22 Jan. 2018.

³⁴⁹ Conforme o Art. 52, I, do RICD

³⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CCJC. PDC 1669/2009**. Relator: Dep. Dr. Rosinha. 25/08/2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=682781&filename=Tramitacao-PDC+1669/2009 Acesso em: 22 Jan. 2018.

³⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Ata da sexagésima segunda reunião ordinária**, 1º de setembro de 2009 Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/686017.htm> Acesso em 22 Jan. 2018.

Publicado o parecer da comissão em 04/09, foi a plenário pela primeira vez em 10/09/2009. A discordância com relação ao projeto de política internacional estabelecido pelo governo no que se direcionava para a integração Sul foi uma constante. A verificação de atas das reuniões plenárias dá conta de que os temas sul-americanos e africanos eram prolongados sem discussão, ao passo que temas sobre cooperação com potências desenvolvidas passavam a frente dos debates. Um exemplo foi a entrada da Unasul na ordem do dia da sessão 237, na qual constavam 12 tópicos³⁵² sobre matérias de política externa que enfatizavam a aproximação com a América do Sul e um com a África e um com a Alemanha. O registro dos discursos³⁵³ demonstra que quando foi dada a ordem do dia, o presidente explicou que já havia deliberação prévia para não tratamento de 11 dos itens. O item apreciado e aprovado foi o acordo com a Alemanha sobre Cooperação Financeira, sem nenhuma discussão, voltando a reunião para os comentários diversos.

Na sessão plenária da semana seguinte, 17/09/2009³⁵⁴, a retirada dos tratados e atos internacionais foi realizada pelo próprio presidente da Câmara, então Dep. Michel Temer (PMDB-SP), na chamada retirada de ofício, quando não há entendimento pela deliberação. Essa estratégia é a prática de sessões do Congresso em temas nos quais não há possibilidade de aprovação imediata e negociada entre os líderes das bancadas. Tem como resultado também encurtar a pauta de trabalho do dia. (ANEXO XII)

Em 08/10/2009, novamente a matéria retorna. Desta vez, foi a frente da oposição que insistiu que todos os itens deveriam ser comunicados e abertos para fala dos deputados, mesmo que fosse para ser retirado de pauta. Quando o tratado da Unasul foi chamado, se inscreveram para debater os deputados José Genuíno (PT-SP), Duarte Nogueira (PSDB-SP) e José Carlos Aleluia (DEM-BA). O que a leitura do debate revela é que os deputados que representam a base do governo utilizam um único argumento, que é o da importância para o Brasil da constituição da Unasul. Os deputados de oposição argumentam que um acordo deve apresentar benefícios proporcionais para as partes e que isso não ocorrerá no bloco sul-americano. Ao passo que o Dep. Aleluia acredita que a Unasul é o próprio Parlamento Sul-

³⁵² Eram distribuídos da seguinte forma: (2) Venezuela, (2) OIT, (2) Paraguai, (1) Zimbábue, (1) Bolívia, (1) Honduras, (1) Colômbia e (1) Alemanha.

³⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 237**, 10/09/2009. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=237.3.53.O> Acesso em 22 Jan. 2018.

³⁵⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 246** de 17/09/2009. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=246.3.53.O> Acesso em 22 Jan. 2018.

Americano, sendo que sua objeção é pela existência um Parlamento comandado por um diplomata. (ANEXO XIII)

Nesse debate, a visão de resguardo do papel do Legislativo ante ao Executivo mostra a face conservadora da oposição e sua desconexão, como vimos afirmando com um projeto que tem a característica política ao mesmo tempo em que se apresenta com o viés da solidariedade continental, diante da qual a visão do desenvolvimento parte da atenção à redução das assimetrias. Nesse jogo, Gonçalves aponta que forças políticas liberais não seguirão um projeto de aproximação por perceberem as relações internacionais do país de uma ótica econômica regida pelas leis do mercado.

Nesse caso, as relações entre os vizinhos reduzem-se à dimensão comercial. Conseqüentemente instaura-se uma competição entre os países da região, com cada qual pretendendo obter elevados superávits no comércio bilateral, bem como ter as melhores relações possíveis com os países desenvolvidos, na expectativa de serem beneficiados com abertura de mercado para suas exportações e com a recepção de investimentos produtivos.³⁵⁵

No debate de toda a sessão surgem argumentos sobre outras questões que nada têm a ver como tema e que vão do: “eu voto contra, pois hoje eu assisti no Bom dia, Brasil [...]”, até o “ressaltando o fim do comunismo na Rússia”. Nota-se que mesmo dia é aprovado um acordo de turismo a partir do Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), sem dúvida importante para a estratégia de integração com o Sul global a partir da aproximação com potências médias, mas a argumentação da oposição para a aprovação do acordo foi dada pelo Dep. Aleluia, que disse em sua “Palavra para Orientar”, ou seja, para guiar outros parlamentares ao seu voto: “O Brasil tem, evidentemente, algumas semelhanças com a Índia. Aliás, recente novela exibida na televisão brasileira mostrou isso”. E ainda sobre a África do Sul, o Dep. Jorginho Maluly (DEM-SP) disse: “Tenho paixão pela vida selvagem – assisto frequentemente a documentários sobre a África do Sul e sobre a Índia. E o meu sonho de consumo é um dia – quem sabe? – fazer um safári, não para matar animais, mas para vê-los de perto e tirar fotografias”.³⁵⁶

O projeto da Unasul foi retirado de pauta, além das três vezes mencionadas acima (uma a cada semana), mais 14 vezes nas sessões de:

- 05/11/2009 - Retirado de pauta por acordo dos Srs. Líderes;

³⁵⁵ GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 58-59.

³⁵⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 275** de 08/10/2009. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=275.3.53.O> Acesso em 22 Jan. 2018.

- 11/11/2009 - Retirado de pauta, de ofício;
- 12/11/2009 - Retirado de pauta, de ofício;
- 19/11/2009 - Retirado de pauta, de ofício;
- 26/11/2009 - Matéria não apreciada por falta de "quorum" (obstrução);
- 04/02/2010 - Retirado de pauta, de ofício;
- 11/03/2010 - Retirado de pauta, de ofício;
- 30/03/2010 - Retirado de pauta, de ofício;
- 04/05/2010 - Retirado de pauta por acordo dos Srs. Líderes;
- 02/06/2010 - Retirado de pauta, de ofício;
- 25/11/2010 - Retirado de pauta, de ofício.

Em 31/12/2010 se encerrou o mandato presidencial de Lula da Silva e em 01/01/2011, assumiu Dilma Rousseff, também do PT, que havia sido Ministra da Energia e Ministra da Casa Civil do governo anterior. Dilma manteve como Ministro da Fazenda Guido Mantega e como Assessor de Relações Internacionais o professor Marco Aurélio Garcia, já como Ministro das Relações Exteriores convidou Antônio de Aguiar Patriota, de carreira diplomática. Encerrava-se um período no qual a política externa fora guiada conforme o conceito de “ativa e altiva” para outro no qual novas questões se apresentavam, tanto da parte da ação presidencial, quanto dos seus ministros, da burocracia e, certamente, dos novos parlamentares, deputados e senadores, diplomados também naquela ocasião para a 54ª Legislatura.

O Deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP), enquanto líder do governo, apresentou no dia 15/02/2011 um requerimento³⁵⁷ pela aplicação de tramitação de urgência para a votação do Tratado da Unasul. A manutenção da maioria da Câmara, naquele momento, o possibilitou conclamar o Art. 155 do RICD, que diz:

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.³⁵⁸

³⁵⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ nº 342/2011 CREDN**. Autor: Dep. Cândido Vaccarezza. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=840279&filename=Tramitacao-PDC+1669/2009 Acesso em 23 Jan. 2018.

³⁵⁸ RICD. *Op. Cit.*

O requerimento só foi aprovado três meses depois, em 31/05/2011, e neste mesmo dia entrou na pauta do plenário, em sessão extraordinária, cujo resultado foi pela aprovação.³⁵⁹ O pequeno debate que gerou a entrada do projeto em discussão de urgência corrobora argumentos já apresentados, do conservadorismo da elite liberal, da argumentação dos parlamentares baseados em meios de comunicação e ainda de novas tentativas de atrasar ou cancelar o projeto de integração, utilizando-se do trabalho Legislativo recorrendo aos meios disponíveis de expedientes regimentares.³⁶⁰

O Dep. Thame, do PSDB, oposição ao governo do PT, colocou como obstáculo para a aprovação da Unasul a criação de novos cargos, mostrando esse encaminhamento como um problema face ao desajuste econômico que acreditava que o Brasil estava vivendo. Ao mesmo tempo, contata-se que o deputado não tinha conhecimento do que era a Unasul, nem de quando tinha sido proposto, uma vez que reclama que imputava ao governo Dilma querer criar um novo *Parlamento Unasul*.

Já o relator Dr. Rosinha, do PT, tenta elucidar as questões levantadas de forma técnica, talvez como estratégia de dissuasão. Ainda assim, coloca em termos claros que é um acordo político que não criaria cargos, mas sim representação, apresentando um argumento específico que vai ao encontro da argumentação do projeto autonomista e explicando que seu funcionamento servirá para que decisões sejam tomadas não mais dentro da OEA, mas somente pelos próprios países. Ao mesmo tempo, explicou que a Unasul já estava em vigor no plano externo, uma vez que já fora cumprida as tratativas em outros países.

A defesa mais contundente, porém, veio do Dep. Chico Alencar, do PSOL, que faz uma explicação histórica no qual indica que o mundo tem exigido a formação dos blocos regionais e que a Unasul também teria, além de toda a proposta envolvida em termos de infraestrutura, a capacidade de resguardar as culturas locais, a história sul-americana, os direitos humanos e a democracia.

Fora do processo de debate, o partido Democratas tenta passar um requerimento que emendava o texto do tratado, pedido que foi retirado de ofício pelo Presidente da Mesa, alegando que não é de competência do Congresso. Outros deputados intervieram para dizer

³⁵⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 135** de 31/05/2011 (Extraordinária - CD). Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=135.1.54.O> Acesso em 23 Jan. 2018.

³⁶⁰ Grifo nosso. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 135** de 31/05/2011. *Op. Cit.*

que seria possível emendar ou modificar com ele vigente a partir de nova proposta e que tal proposição obrigatoriamente passaria novamente pelo Congresso.

No processo de votação, o Dep. Thame retoma a palavra para contradizer Dr. Rosinha sobre cargos e expor, aí sim, a maior preocupação do setor opositor, de que será o Brasil que arcará com a maior parte dos custos da instituição. A despeito da opinião do Dep. Thame, o líder da bancada do PSDB, Dep. Duarte Nogueira (PSDB-SP) orientou pela votação favorável, explicando que estava realizando uma mudança de direcionamento de anos anteriores pois reconhecia que a primeira iniciativa em prol dessa integração que culminou na Unasul foi de FHC (de seu partido) e que Lula terminou o acordo. Nesse sentido, o partido acreditava que a nova instituição, em que pese custos e sobreposição de atividades com outras, causaria o fortalecimento da América do Sul e da posição de liderança do Brasil, inclusive fortalecendo a posição em relação ao bloco do Nafta, entre Canadá, Estados Unidos e México.

Excetuando a bancada do DEM, os outros líderes todos orientaram ao voto favorável tendo sido ressaltada a importância da integração sul-americana tanto como um avanço do próprio Mercosul, quanto pelas novas possibilidades que se abrem em termos de investimento e infraestrutura e, ao final, foi registrada a aprovação do Tratado na Câmara.

3.1.4 Seis meses depois – do projeto ao decreto

Após a aprovação na Câmara, um projeto vai para a deliberação do Senado Federal. Nessa instância recebe um novo código e passa por uma nova tramitação. O Projeto de Decreto Legislativo PDS 138/2011³⁶¹ depois de lido no plenário, foi remetido para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE) em 06/06/2011, e para relator foi designado o Senador Aníbal Diniz (PT-AC). Seu parecer, entregue em 30/06³⁶², com voto pela aprovação, repete o relatório do Dep. Marcondes Gadelha, com quem o Senador concorda integralmente, incluindo as críticas levantadas sobre uma eventual coordenação de trabalhos para o estudo de um Parlamento Sul-Americano ser realizada por

³⁶¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo PDS 138/2011**. Autor: CREDN-CD. 03/06/2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100517> Acesso em 23 Jan. 2018.

³⁶² BRASIL. Senado Federal. **Parecer CRE. PDS 138/2009**. Relator: Dep. Aníbal Diniz. 30/06/2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4049036&disposition=inline> Acesso em: 23 Jan. 2018.

um funcionário do Executivo, renovando, assim, a característica da autonomia exclusiva do Legislativo.

Não houve nenhum debate no Senado. Entrando na pauta um mês depois, no dia 07/07/2011 como o item 13, apenas o próprio relator tomou a palavra para explicar que o projeto era de 2008 e que era a concretização de um sonho da integração das nações latino-americanas e que deveria ser aprovado.³⁶³ Imediatamente posto em votação pelo presidente do Senado, foi aprovado e, depois, promulgado por ele em 13/07/2011 e publicado em 14/07, passando a integrar a norma jurídica como Decreto Legislativo nº 159.³⁶⁴

Seguindo para a Presidência da República, foi assinado no começo do ano seguinte, em 11/01/2012, transformando-se no Decreto 7.667, de 11/01/2012.³⁶⁵ (ANEXO VIII). No texto legal que introduz o decreto, a presidenta, destaca três questões que jogam luz ao processo de ratificação. A primeira é que o governo depositou a ratificação do Tratado junto ao Governo da República do Equador em 15/07/2011, ou seja, logo depois de aprovado no Senado Federal. Segundo, que reconhecia que o Tratado já estava em vigor desde 11/03/2011, conforme estabelecido no Tratado, fato que ocorreria trinta dias após a data de recepção do nono instrumento de ratificação pelo Governo do Equador. Por último, que o Tratado já tinha entrado em vigor no plano jurídico externo desde 14/08/2011, nos termos do parágrafo 3º de seu Artigo 26, que estabelece o prazo de 30 dias depois da ratificação. Claro, passando a valer, a partir de sua publicação como legislação interna.

O decreto ainda deixa claro, seguindo preceito constitucional, que é o Congresso Nacional o responsável pela aprovação de qualquer ato que revise o tratado ou qualquer outro ajuste complementar que acarrete aumento de despesa, e que é da competência do Congresso a aprovação de novos tratados e acordos que venham a criar novas institucionalidades dentro ou vinculada à Unasul.

³⁶³ ANEXO XIV. BRASIL. Senado Federal. **Discursos do Plenário do SF. Sessão 07/07/2011**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=08/07/2011&paginaDireta=28236> Acesso em 23 Jan. 2018.

³⁶⁴ BRASIL. **Decreto Legislativo nº 159, de 14 de julho de 2011**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretoLegislativo-159-13-julho-2011-610957-tratado-133090-pl.html> Acesso em: 23 Jan. 2018.

³⁶⁵ BRASIL. **Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm Acesso em: 23 Jan. 2018.

O caminho que a investigação traçou até aqui foi baseado na verificação da influência e na busca de aumento da competência em matéria de política externa de integração sul-americana pelo Congresso Nacional. Nesse contexto, a tramitação do Tratado de Brasília que instituiu a Unasul passou por três anos de constante escrutínio e foi objeto de divergência, menos em termos de mérito do projeto, mas no que se revelou como uma dissociação ao projeto de aproximação regional e desenvolvimento conjunto, em áreas amplas como saúde, drogas, energia, defesa e infraestrutura.

O projeto da integração ampliada da América do Sul, do qual a Unasul fez parte da consolidação da negociação política, reconhecidamente, como salienta Sarti em suas pesquisas, um processo em construção, no qual são reconhecidos imensos desafios, mas no qual “se depositam inclusive as expectativas de uma alternativa que autorize a inserção soberana da região na nova ordem mundial sob a perspectiva de um processo contra-hegemônico”.³⁶⁶

Esse projeto do Executivo nacional, capitaneado pela diplomacia presidencial de Lula e conduzido, sobretudo, pela burocracia chefiada pelo Ministro Celso Amorim, assumiu a possibilidade de exercer uma liderança regional, diante de iniciativas que tinham como objetivo atuar na ordem internacional para modificá-la, já que “nenhum Estado pode pretender ganhar maior projeção internacional e participar ativamente do processo decisório se não goza de simpatia e prestígio àqueles que estão ao redor”.³⁶⁷

O caso da Unasul revela que também há mecanismos possíveis para a indução da aceleração da análise dos parlamentares de temas abertos no Congresso. O presidente pode submeter um pedido de urgência, assim como um parlamentar. O projeto de decreto Legislativo do Tratado da Unasul estava há um ano em obstrução fora da pauta e foi retomado com agilidade depois de aprovado um pedido dessa natureza.

A dinâmica entre o projeto do Executivo e as competências do Legislativo, se apresentou, no trâmite da Unasul, como dificuldades no processo de incorporação no ordenamento e conseqüente ratificação internacional, conseguindo retardar a iniciativa do governo Lula para além de seu mandato presidencial. Essa atitude foi acompanhada em outros temas que se relacionam a esse ideal de fortalecimento regional e aprofundamento das relações sul-americanas, como o Banco do Sul e a adesão da Venezuela ao Mercosul.

³⁶⁶ SARTI, Ingrid. Desafios da integração ampliada da América do Sul. In: _____ et al. **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. V. 1. Rio de Janeiro: PerSe, 2013. p. XXIV.

³⁶⁷ GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 55.

3.2 O BANCO DO SUL E A VENEZUELA: O USO DE MECANISMOS REGIMENTAIS SEM A PRÁTICA DA REJEIÇÃO

O acalentado projeto autonomista que adveio da renovação das lideranças sul-americanas no começo do século XXI teve como base uma série de iniciativas que tentaram romper com um ciclo de dependência externa e vulnerabilidades internas na região em prol de uma ação internacional que alterasse a ordem estabelecida.

A análise do Banco do Sul nos remete à história para sua melhor compreensão, uma vez que desde seu nascimento teve a capacidade de cristalizar as mais divergentes opiniões dentro do Brasil. Ora, se como vimos, nem mesmo o acordo “guarda-chuva” representado pela Unasul teve uma tramitação livre de obstáculos, durando mais de três anos para ser aprovado, a tentativa de construir uma instituição que tratasse de um componente financeiro não seguiu caminho diferente.

O caminho foi o aumento dos contatos entre seus Executivos nacionais, vitoriosos em pleitos históricos com propostas de renovação nas políticas interna e externa. Ultrapassado o contato entre os presidentes, no Brasil, a batalha se travou em outra esfera, na qual a questão do posicionamento do Legislativo nacional e de seu interesse em aumentar a atuação em política internacional causou a não concretização da proposta deste Banco.

No estudo da trajetória por que passou o trâmite de seu projeto, perceberemos mais uma vez as características da estratégia de integração seguida pela política externa ativa e altiva, baseada no multilateralismo e na multipolaridade. Contudo, essa estratégia foi tratada de forma distinta no Congresso Nacional brasileiro, seja, em teoria, pelo não reconhecimento do retorno em termos de votos³⁶⁸, seja para marcar um posicionamento de oposição Congressional frente ao que considerou a ampliação e fortalecimento do papel do Executivo.³⁶⁹

Nas cúpulas que originaram a proposta para a existência de uma instituição bancária regional era ressaltada a necessidade de resolução de entraves ao financiamento de projetos de desenvolvimento, causados por instituições financeiras internacionais que impunham

³⁶⁸ Diante de uma alternativa de análise racional, o legislador agiria em temas que favoreçam sua reeleição, dentro de preocupações que atinjam os interesses de sua base eleitora, cf. MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: 1997. Op. Cit.*. Essa feição do legislador é confirmada na entrevista com Roberto Saturnino Braga que viveu mais de 50 anos de vida pública. Cf. Braga, 2018.

³⁶⁹ Cf. os debates entre os deputados na CREDF e no Plenário, consultados pelo autor na base de dados da Câmara dos Deputados.

condicionalidades de realização de ajustes nacionais mediante o empréstimo. O que gerava a confecção de políticas econômicas não mais planejadas a partir da constatação das necessidades e em atenção aos objetivos nacionais, mas para execução de uma contrapartida financeira.

Assim, para a execução do plano de desenvolvimento e autonomia conjunto era necessária, além da organização política consubstanciada na Unasul, a criação de mecanismos financeiros para apoiar os projetos de infraestrutura e o próprio comércio regional. Passava, assim, pela necessidade de construção de estruturas para tornar mais ágil e fácil a redução de assimetrias a partir do fomento ao crescimento econômico, ao dinamismo da indústria e à geração de empregos.

É importante entender, assim, antes da entrada da tramitação no Legislativo brasileiro, de onde veio a proposta do Banco do Sul e que forças agiram para sua realização.

Foi Hugo Chávez, líder venezuelano eleito em 1999 que deu início às conversações sobre o Banco do Sul em diversas ocasiões³⁷⁰ e culminou no entendimento com a Argentina de Néstor Kirchner, em fevereiro de 2007, no bojo de uma série de acordos entre os dois países. Naquele momento, a ideia não estava efetivamente definida, mas baseava-se na noção de que os países sul-americanos mantinham parte de suas reservas em bancos do Norte e que isso poderia mudar.³⁷¹ Chávez explicava que a instituição vinha das conclusões da Comissão do Sul³⁷² que foi um grupo de estudiosos independentes, criado em 1987 para estudar as experiências de desenvolvimento e sugerir, seguindo as tendências da economia mundial, como seria a melhor forma de se assegurar o progresso sustentável para os países do Sul global.

3.2.1 Antecedentes da proposta original do Banco do Sul: um desafio ao Sul

No encontro de Chefes de Estado do Movimento dos Não-Alinhados, ainda em 1986, surgiu a ideia de formação de um grupo de acadêmicos, estudiosos e especialistas nas mais

³⁷⁰ Severo aponta que Chávez apresentou a ideia em 2004 no âmbito da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa. SEVERO, Luciano. Mecanismos regionais de financiamento para a integração da América do Sul. In: COSTA, Darc (org.) **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei Ed, 2011. p. 353.

³⁷¹ UOL. **Chávez e Kirchner anunciam a criação do Banco do Sul**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2007/02/21/ult1767u87019.jhtm> Acesso em 1 Fev. 2018.

³⁷² CARVALHO, Carlos Eduardo; et al. Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. 2011. *Op. Cit.* p. 49.

diversas áreas. Concretizada no ano seguinte, teve um mandato de três anos e o resultado desse grupo foi o relatório intitulado *O desafio ao Sul*³⁷³, entregue em 1990.

Os objetivos da Comissão foram claros. Estabeleceriam um estudo detalhado, baseado na análise das experiências de desenvolvimento nacional do Sul e tentariam elaborar uma perspectiva para o futuro de toda a região. Deveriam pensar o envolvimento dos projetos nacionais com a influência exercida sobre o meio ambiente global. Um ponto de grande importância foi a identificação das estratégias de cooperação entre o Sul e a necessidade de identificar ações concretas que aumentassem a aproximação e gerassem autoconfiança.

O discurso e a prática de Chávez levavam em conta o panorama conclusivo da Comissão sobre a evolução dos desenvolvimentos nacionais, no qual perceberam que o Sul foi mantido em estado de dependência e subordinação devido, sobretudo, aos fatores externos – as políticas realizadas pelos países do Norte, mas também por alguns obstáculos internos que eram necessários ultrapassar.

Diz o relatório que o desafio para as nações do Sul era mobilizar e utilizar seus recursos mais eficientemente – nacionalmente e coletivamente – para energizar seus desenvolvimentos, criando forças a partir de empreendimentos comuns, explorando as oportunidades globais e fazendo o sistema internacional mais compreensivo aos seus interesses:

O Sul não deve limitar-se a ser um expectador passivo desse processo de mudança. Deve procurar exercer o máximo de influência sobre o curso dos acontecimentos, inspirado pela concepção do mundo que pretende ver instaurada e guiado pelos interesses das suas populações a longo prazo.³⁷⁴

A constatação era que a rápida transformação que o mundo vinha passando na última década do século XX gerava grandes oportunidades para os países do Sul tirarem mais benefícios de uma reordenação que levava a um momento oportuno para o aprofundamento de uma cooperação efetiva.

O desenvolvimento para a Comissão deveria ser entendido como um processo que possibilitava aos seres humanos realizarem seus potenciais. A pobreza, o desemprego e o sentimento de frustração (sobretudo entre os jovens) geraram historicamente, e continuavam gerando instabilidade internacional. A solução seria tornar o mundo menos desigual e para

³⁷³ Do Brasil foram convidados Celso Furtado e Paulo Evaristo Arns, presididos por Julius Nyerere, da Tanzânia. Ver a lista de membros no ANEXO XV. SOUTH COMMISSION. *O desafio ao Sul*. Porto: Edições Afrontamento, 1990.

³⁷⁴ SOUTH COMMISSION. *O desafio ao Sul: relatório da Comissão Sul*. 1990. *Op. Cit.* p. 265.

tanto se fazia necessário reformar o sistema internacional, em seus fluxos de comércio, de dinheiro e de tecnologia, escolhendo, traçando um projeto de desenvolvimento centrado nas pessoas.

No mundo o poder era concentrado, os avanços científicos não circulavam, e a tecnologia tinha raízes nacionais, onde poucos controlam o dinheiro de muitos e consumiam muito dos poucos. Uma das formas de dominação mais utilizadas pelos países do Norte, segundo a Comissão, eram as instituições multilaterais. Elas eram usadas como instrumentos de instalação dos objetivos ideológicos de países centrais e geravam resoluções fracas para o desenvolvimento do Sul.

Ao mesmo tempo em que a Comissão propôs o fortalecimento econômico nacional com base em um duplo movimento, doméstico e regional de recuperação, a atitude dos países do Norte, ao tempo das crises das dívidas dos anos 80, foi de operacionalizar as instituições financeiras internacionais. Concluíram, então, que os países mais poderosos do Norte se tornaram um verdadeiro Conselho de Administração da economia mundial, protegendo seus interesses, impondo suas vontades ao Sul.

A Comissão se debruçou sobre as perspectivas de desenvolvimento a partir de dentro, ou seja, a partir da necessidade de geração de crescimento para os fatores domésticos. Todo o exposto requer crescimento econômico, que por sua vez, requer aumento dos investimentos públicos e privados gerais, sobretudo em ciência e tecnologia. Esse crescimento deve proteger o meio ambiente e deve partir de um balanço na atuação das forças do Estado e do mercado, trabalhando cooperativamente. Resumindo, deve ocorrer com equidade e justiça.

A recomendação que transpassa todo o relatório é a superação de entraves de confiança e expansão dos fluxos de comércio e investimentos, o crescimento nas trocas de tecnologia e experiências, fortalecendo os vínculos. A cooperação Sul-Sul poderia, dessa forma, fortificar o desenvolvimento de todos os países do Sul. Além de concretizar a busca por uma ordem mundial mais racional e com igualdade, fato que requereria uma organização mais efetiva, sobretudo nos fóruns mundiais.³⁷⁵

As bases para tal seriam: o fortalecimento das próprias sociedades e a necessidade de participação dos cidadãos, organizados ou não, nos esforços de desenvolvimento; o abandono da retórica política, passando para ações concretas; tomadas de ações institucionais no sentido de criação de correspondentes governamentais que consigam reunir capacidade de

³⁷⁵ SOUTH COMMISSION. O desafio ao Sul: relatório da Comissão Sul. 1990. *Op. Cit.*

entendimentos mútuos; mobilização da opinião pública; expansão do nível educacional e promoção de pesquisas sobre a própria cooperação.

Na esfera do comércio, era necessário o financiamento para aumento do crédito; aumento das facilidades na exportação, sobretudo nas destinadas ao Sul; maior suporte dos bancos regionais nos projetos da região; maior atenção do Banco Mundial aos projetos que possuam países em desenvolvimento.

Uma das recomendações para superar as dificuldades de financiamento foi, então, a criação do Banco do Sul, de caráter multilateral baseado na experiência do Fundo Árabe que demonstrava muito sucesso no suporte à cooperação entre seus membros. Interessante constatar que o relatório revela que esse assunto já era uma discussão de longa data.

Devia-se também chegar a bom termo com relação aos países em débito, para possibilitar a sua reconstrução econômica e sua estabilização social e política.³⁷⁶ A primeira recomendação era que esses países estivessem juntos nas negociações em defesa dos interesses comuns. Esse arranjo poderia ocorrer de forma a coordenarem políticas de administração do débito e, inclusive pensarem em ações coletivas.

Além disso, dever-se-ia levar em conta que nem todos os países têm a capacidade técnica de negociação. De acordo com o relatório, os países em desenvolvimento estavam sendo forçados a basear-se cada vez mais no FMI e no Banco Mundial, e aceitar as normas de condicionalidade e desempenho econômico. Nem todos os países estavam bem equipados tecnicamente para negociar com essas instituições e assegurarem os melhores acordos. A recomendação era que o Grupo dos 24³⁷⁷ formasse um grupo de *experts* para ajudar aos países em desenvolvimento que requeressem aconselhamentos em suas negociações.

Dentre as matérias apontadas como necessárias de dinamismo estava: comércio, *commodities*, negócios e indústria, serviços, segurança alimentar, ciência e tecnologia, meio ambiente, informação e comunicações, contato entre as pessoas e a cooperação regional. Permeando todos os pontos, estava a necessidade de uma realização institucional e da formação de um secretariado que pudesse acompanhar, sobretudo, os processos de consulta.

³⁷⁶ A lista dos Países Altamente Endividados contemplava: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Costa do Marfim, Equador, Jamaica, México, Marrocos, Nigéria, Perí, Filipinas, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia.

³⁷⁷ O chamado G-24 faz parte do G-77 e foi criado em 1971 para coordenar as posições dos países em desenvolvimento sobre questões monetárias internacionais e de financiamento ao desenvolvimento. Sua designação oficial é de Grupo Intergovernamental dos Vinte e Quatro sobre Assuntos Monetários Internacionais e Desenvolvimento. Ver mais em www.g24.org

De forma geral, as iniciativas propostas tentavam promover o comércio entre o Sul global e diminuir a dependência do Norte, demonstravam a necessidade de se obterem preços estáveis através da intervenção no mercado e na administração da oferta, além de requererem a exploração dos recursos complementares em finança, recursos naturais, tecnologia, mercado e administração de pessoas, como chaves no fortalecimento do Sul.

A Comissão deixou uma mensagem principal em todos os pontos abordados no relatório, de que o desenvolvimento deve ocorrer centrado nas pessoas. O crescimento econômico passa a ser apenas um dos mecanismos de desenvolvimento e que só terá proveito se os benefícios forem amplamente distribuídos pela população. Assim, somente com o fortalecimento da democracia, com a participação do cidadão, com a promoção dos direitos humanos, tornando mais justas as trocas de comércio, o fluxo de capital e as transferências tecnológicas é que ocorrerá um desenvolvimento integrado, e, conseqüentemente, global.

Como destaques para o século XXI estavam desde já a afirmação da globalização econômica, social e política, que deveria se aprofundar e a percepção de que a evolução científica e tecnológica seria determinante para a realização de riqueza entre as regiões. Assim, somente se os países do Sul se mobilizassem para as tarefas que surgiam eles poderiam tomar algum proveito das tendências que eram apontadas no relatório. Também estava nas mãos dos países do Sul a necessidade de reestruturação da ordem internacional para que ocorresse de forma equitativa, solidária e sócio-ambientalmente responsável, baseada sempre na dignidade e nos valores universais do ser humano.³⁷⁸

3.2.2 O Banco do Sul entre o dilema das lideranças e de seu alcance

Buscamos apresentar nesta parte que o Banco do Sul foi sendo discutido e seu projeto foi sendo aperfeiçoado a partir de duas óticas principais, da Venezuela, proponente original, e do Brasil, um dos pilares para a sustentação do processo regional. Não observamos nenhum conflito com relação à ideia do banco, o que houve foi em maior ou menor grau um debate sobre o delineamento de funções e alcances que o banco deveria ter.

³⁷⁸ A Comissão também indicou a importância do trabalho contínuo sobre a Cooperação Sul-Sul e recomendou a criação de uma organização internacional. Em 1995 foi criado o Centro Sul (*South Centre*) que trabalha com a reflexão, debate e levantamento de dados sobre o desenvolvimento da cooperação internacional no Sul global. Ver: www.southcentre.int/

A diplomacia de Chávez, pelo menos de forma bem contundente em sua retórica, buscava a realização de uma alternativa concreta à dependência e às condicionalidades para ajustes nas balanças de pagamentos dos países. Em 2007, Hugo Chávez desembolsou US\$ 3.3 bilhões quitando sua dívida com o FMI e o Banco Mundial e se retirou de ambos.³⁷⁹

A ideia era de um instrumento que acabasse com a dominância do dólar nas transações internacionais, como já começava a experimentar com os países da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP). Estes tinham como base, dentre outros princípios, a soberania monetária com a criação do Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre), que é considerado uma divisa para a quitação de operações entre os países membros do acordo.³⁸⁰ A potencialidade do Sucre passava pelo necessário estímulo do comércio entre os países o que acarretava em um verdadeiro financiamento da Venezuela aos demais países³⁸¹, consolidado e controlado no Banco da Alba, instituição financeira daquele bloco.³⁸²

Ou seja, para Chávez esse processo baseava-se no rompimento com as instituições hegemônicas pelos EUA a partir do esforço da integração regional sul-americana. Para o Brasil, a integração regional em busca de autonomia, baseava-se no fortalecimento em conjunto para atuação nos foros internacionais com mais poder para alterar as regras desde dentro do sistema.

A diplomacia de Lula e Amorim buscou renovar e ampliar as relações internacionais do país para garantir participação ativa dentro desses espaços de poder, não exatamente à sua revelia. O Brasil pagou sua dívida de US\$ 15.5 bilhões ao FMI ainda em 2005 (e em 2009 decidiu tornar-se credor, emprestando dinheiro para o Fundo), seguido naquele ano de outros países como a Argentina, que pagou US\$ 9.810 bilhões. Em 2006, o Uruguai pagou US\$ 1.080 bilhão.³⁸³

³⁷⁹ FURTADO, Fabrina. Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica? **OIKOS**. Rio de Janeiro, nº 9, ano VII, pp. 173-190, 2008. p. 176.

³⁸⁰ ALBA-TCP. *Sucre – Sistema Unitário de Compensación Regional de Pagos*. Disponível em: <http://www.sucrealba.org> Acesso em: 1 Fev. 2018.

³⁸¹ SEVERO, Luciano. Mecanismos regionais de financiamento para a integração da América do Sul. In: COSTA, Darc (org.) **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 332.

³⁸² Fazem parte do Banco Del Alba: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Dominica. Cf. BANCO DEL ALBA. Disponível em: <http://www.bancodelalba.org/> Acesso em: 1 Fev. 2018.

³⁸³ FURTADO, Fabrina. Integração financeira da América do Sul. 2008. *Op. Cit.* p. 176.

Durante os primeiros encontros depois da formação da Casa, os mandatários decidiram criar uma Comissão Estratégia de Reflexão, em 9 de dezembro de 2005³⁸⁴, constituída por representantes pessoais dos presidentes, que gerasse informação sobre como avançar no aprofundamento geral da integração. Esse período foi marcado pela secretaria *pro-tempore* realizada pelo Brasil, conforme descreveu o embaixador Jorge d'Escragnolle Taunay Filho, na época Subsecretário-Geral da Subsecretaria-Geral da América do Sul, que coordenou os trabalhos:

A Comissão Estratégica de Reflexão constituiu também um grupo de trabalho “*ad hoc*” sobre integração financeira sul-americana, que, entre outros assuntos, discutiu propostas sobre criação de um banco de fomento sul-americano e de um mercado regional de títulos de dívidas soberanas. O relatório final do grupo “*ad hoc*” integra o documento entregue pela Comissão Estratégica aos Presidentes, em Cochabamba.³⁸⁵

Depois, o Banco foi sustentado por Evo Morales durante sua presidência *pro-tempore* da Casa, presente em sua proposta de 2 de outubro de 2006, para quem uma instituição do tipo deveria financiar projetos de desenvolvimento produtivo que atendessem à recuperação financeira dos países e a critérios de conteúdo social³⁸⁶.

O relatório dessa Comissão de Reflexão³⁸⁷ incorporou a necessidade de superar as diferenças e avançar na formação de um espaço integrado com identidade própria, marcando como fundamental que se pensasse a integração como superior às eventuais contingências que pudessem surgir entre os países.

³⁸⁴ CASA. **Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano.** Montevideo, 9 de diciembre de 2005. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION_SOBRE_LA_CREACION_DE_LA_COMISION ESTRATEGICA DE REFLEXION SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACION SU DAMERICANO.pdf?noderef=72fe16d1-291a-4658-89e3-f80e1b4de61f Acesso em: 20 Jan. 2018.

³⁸⁵ TAUNAY FILHO, Jorge d'Escragnolle. Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa. In: FUNAG. **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - II CNPEPI.** Seminário América do Sul, 30 de março de 2007. Brasília: Funag, 2008. p. 23.

³⁸⁶ Tradução nossa. CASA. **Propuesta del Presidente Evo Morales. Construyamos con nuestros pueblos una verdadera comunidad sudamericana de naciones para vivir bien.** II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La Paz, 2 de octubre de 2006. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PROPUESTA_DEL PRESIDENTE EV O MORALES CONSTRUYAMOS CON NUESTROS PUEBLOS UNA VERDADERA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES PARA VIVIR BIEN.pdf?noderef=e195f577-29ea-4f6e-9adb-544ecb538605 Acesso em: 20 Jan. 2018.

³⁸⁷ CASA. **Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones.** Cochabamba, 9 de dezembro de 2006. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DOCUMENTO_FINAL_DE_LA_COMISION ESTRATEGICA DE REFLEXION UN NUEVO MODELO DE INTEGRACION D E AMERICA DEL SUR HACIA LA UNION SUDAMERICANA DE NACIONES.pdf?noderef=812632f4-f56f-4304-9152-0c865d404126 Acesso em: 20 Jan. 2018.

Uma das questões, contudo, que demonstraram diferentes pontos de vista foi a forma de constituição do Banco do Sul. As principais divergências foram apresentadas, como citamos, por Brasil e Venezuela. Para este último, o Banco do Sul seria uma base fundamental para o projeto de desenvolvimento de um sistema financeiro integrado dentro do que viria a ser a Unasul, que gerasse autonomia financeira e fosse capaz de transformar a poupança da região em investimento produtivo. Para o Brasil, seria necessário o trabalho com módulos de institucionalização gradual, que se basearia na utilização de recursos existentes e em experiências dos próprios países, especificamente a existência do BNDES.³⁸⁸

As negociações evoluíram lentamente e de forma consistente foi abarcando mais líderes e países, com a característica de ter sido capitaneada não pelas chancelarias, mas pelo corpo executivo de Ministros da Economia, Finanças ou Fazenda. Em 3 de maio de 2007³⁸⁹ os ministros de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Venezuela e Equador emitiram uma declaração na qual ratificavam a coincidência na interpretação interna dos países da conjuntura sul-americana e nela a oportunidade da realização da integração financeira, seguindo a necessidade de desenhar uma Nova Arquitetura Financeira Regional, cuja definição concreta seria a criação do Banco do Sul como um banco de desenvolvimento, mas com atribuições sociais.

Carlos Eduardo Carvalho *et al* tecem uma explicação sumarizada sobre as diferentes concepções atribuídas à uma instituição como o Banco do Sul:

- a) banco de desenvolvimento: financiamento de projetos que requerem recursos em volume superior aos disponíveis para os sócios; requer aporte capital dos sócios mais ricos e captação de recursos nos mercados financeiros internacionais e junto a governos e outras instituições multilaterais; realiza empréstimos de maturação longa e necessita capital elevado e de captar recursos de longo prazo;
- b) banco de desenvolvimento social: financiamento de políticas públicas e projetos para cidadãos e empreendimentos de micro e pequeno porte; não requer capital elevado; necessita de grande número de funcionários, com operações pulverizadas e elevado custo de análise e acompanhamento;
- c) banco de reservas, ou prestador de emergência: garantir liquidez aos bancos centrais dos países-membros em situações de crise cambial ou financeira; requer elevado montante de recursos com alta liquidez, para viabilizar ação rápida e impactante em momentos de crise;
- d) banco de compensação de pagamentos regionais: oferecer liquidez para negócios e transações financeiras entre os países sócios; reduzir a dependência de moeda estrangeira ou de moeda dos sócios mais fortes; requer reservas

³⁸⁸ CASA. Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. 2006. *Op. Cit.*

³⁸⁹ BANCO DEL SUR. **Declaración de Quito**. 3 de mayo de 2007 Disponível em: http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=2630 Acesso em: 20 Jan. 2018.

confiáveis em suas operações de apoio às transações cambiais dos países membros.³⁹⁰

Apesar de estar seguro do papel do Banco no conjunto das iniciativas da integração sul-americana, Lula tinha consciência da necessidade de gerar um convencimento interno. Em suas falas sobre o assunto existe uma mistura entre o querer acontecer e as possibilidades que seu cargo isoladamente pode alcançar. Em discurso no Fórum Econômico Mundial sobre a América Latina, no Chile, em abril de 2007, Lula assegurou que avançaria na harmonização de critérios e normas de financiamento na região:

A construção de uma América do Sul integrada requer soluções inovadoras e financiamentos. Vamos avançar na harmonização de critérios e normas de financiamento em nossa região. Esse será um passo prévio na direção de um Banco Sul-Americano de Desenvolvimento. O que estamos provando, e o Brasil é testemunha viva disso, é que nesses quatro anos, em função de priorizarmos a nossa relação com a América do Sul, a América do Sul e a América Latina são os principais parceiros comerciais do Brasil. A balança comercial do Brasil com a América Latina é maior do que a balança comercial com a União Europeia e é maior do que a balança comercial com os Estados Unidos, que continuam sendo o maior parceiro individual do Brasil.³⁹¹

As negociações culminaram na assinatura da Ata de Constituição em 9 de dezembro de 2007³⁹² (ANEXO XVI), antes mesmo da assinatura do Tratado da Unasul. Como também estavam no dia da posse de Cristina Kirchner, Lula também instigou para que algo fosse realizado logo com relação à integração. Salientando o curto espaço de tempo que havia para o fim de alguns mandatos presidenciais e o avanço em termos de confiança que já haviam alcançado.³⁹³

Naquela ocasião, Lula assegurou a predominância da visão brasileira da concepção de um banco de desenvolvimento e que superasse as limitações internacionais, invocando a

³⁹⁰ CARVALHO, Carlos Eduardo; et al. Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. 2011. *Op. Cit.* p. 53-54.

³⁹¹ LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de encerramento do Fórum Econômico Mundial sobre a América Latina.** Santiago do Chile, 26 de abril de 2007 Disponível em: <http://bit.ly/2Fm3Zno> Acesso em: 22 Jan. 2018.

³⁹² BANCO DO SUL. **Acta Fundacional del Banco del Sur.** Buenos Aires, 09 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/11/ActaFundacionBancoSur2007.pdf> Acesso em: 22 Jan. 2018.

³⁹³ LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura da ata de fundação do Banco do Sul.** Buenos Aires, 09 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2Fj9xif> Acesso em 22 Jan. 2018.

necessidade da autonomia financeira, sugerindo que ela significaria o controle e direcionamento dos investimentos do Banco.

O Banco do Sul será fundamental para viabilizar as iniciativas de que necessitamos para integrar a nossa região e consolidar a Unasul. Com ele, vamos superar limitações de acesso a financiamentos junto a bancos multilaterais de fomento e bancos privados. Vamos dar passo importante para fortalecer a autonomia financeira da América do Sul. Este será o primeiro banco internacional verdadeiramente controlado pelos países de nosso continente.³⁹⁴

O período seguinte foi de movimentação em torno do texto do seu Convênio Constitutivo, durante o qual também se formou a Unasul; a Venezuela fez seu pedido formal de entrada no Mercosul; estourou a bolha norte-americana e o mundo entrou em estágio de atenção e contenção. Externamente, essa conjuntura deu sentido para o fortalecimento da integração sul-americana e, ao mesmo tempo, a crise econômica colocava mais obstáculos às possibilidades de mudanças.

O convênio do Banco do Sul (ANEXO XVII) foi firmado em 26 de setembro de 2009 pelos mandatários de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, em Isla Margarita, na Venezuela, por ocasião do encontro de presidentes por ocasião da II Cúpula América do Sul–África. A definição de seu objeto combinou um pouco de todo o debate prévio, explicitado em seu Art. 2, onde também o definiu com escopo Sul-Americano vinculado à Unasul.

2.1 O Banco tem por objeto financiar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos “Países Membros”, de forma equilibrada e estável, fazendo uso da poupança intra e extrarregional; fortalecer a integração; reduzir as assimetrias e promover a distribuição equitativa dos investimentos entre os Países Membros. 2.2 O Banco prestará assistência creditícia unicamente nos Países Membros para a execução de projetos no âmbito territorial da Unasul.
395

Duas questões sobressaem quando se analisa o texto. Uma é que há diferença de aporte para a constituição do capital do banco (Art. 4), e outra é que ao mesmo tempo em que permaneceu o princípio da votação igualitária, cada Estado um voto, diferente de outras

³⁹⁴ LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura da ata de fundação do Banco do Sul. 2007. *Op. Cit.*

³⁹⁵ Em 2014, no começo da pesquisa desta tese, o Convênio era encontrado no Banco de Atos Multilaterais da página do Itamaraty. Hoje ele não aparece na nova base Concórdia do MRE, sendo encontrado apenas na Mensagem que instrui o processo no Congresso, por isso também preservá-lo reproduzindo-o na íntegra como anexo deste trabalho. BANCO DO SUL. **Convênio Constitutivo do Banco do Sul**. 26 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=965755&filename=Tramitacao-MS+45/2012 Acesso em: 22 Jan. 2018.

instituições financeiras (Art. 6, 6.3). Nota-se que foram essas as características principais que foram divulgadas na imprensa como negativas, já que foram traduzidas como um financiamento da região por parte do Brasil.³⁹⁶ Uma vez que a formação da opinião parlamentar parte em grande medida dos veículos de comunicação, então, será possível perceber que a posição contrária no Legislativo seguiu essa forma de argumentação.

A negociação em torno do aporte de capital foi construída de forma a incorporar a assimetria de capacidades. Assim, Argentina, Brasil e Venezuela deveriam aportar cada qual 20% do capital subscrito de US\$ 2 bi no primeiro ano e os outros 80% nos outros 4 anos, ou seja, US\$ 400 milhões/ano. Dos demais países fundadores, Equador e Uruguai integralizariam US\$ 400 milhões, em 10 cotas de US\$ 40 milhões/ano. Com uma cota menor, Bolívia e Paraguai integralizariam US\$ 100 milhões, em 10 cotas de US\$ 10 milhões/ano. O limite de capital autorizado total é de US\$ 20 bilhões, em ações ordinárias, sendo que US\$ 10 bi iniciais contava com a entrada dos demais membros da Unasul. Contudo, também subdividem o capital subscrito em Capital Efetivo (20%) e Capital de Garantia (80%), o que reduz os valores resumidos na tabela presente no anexo do Convênio, reproduzida abaixo, para o total geral de US\$ 400 Milhões, divididos em 5 cotas de US\$ 80 Milhões.

Tabela 1 - Aporte de Capital no Banco do Sul

Faixa	País	Valor em milhões de US\$
1	Argentina, Brasil, Venezuela	2.000
2	Chile, Colômbia, Peru	970
3	Equador, Uruguai	400
4	Bolívia, Paraguai	100
5	Guiana, Suriname	45
	Total	10.000

Fonte: Anexo do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, 26/09/09. (ANEXO XVII)

Calixtre e Barros explicam que outro ponto relevante para o Brasil foi já existência de opção de financiamento dentro do sistema financeiro brasileiro. Assim, a integração passava, de um lado, pela opção de atuação direta de investimentos a partir do BNDES, grande responsável pelo fomento à integração com o financiamento de grandes projetos. De outro,

³⁹⁶ NOBREGA, Mailson da. **Banco do Sul: desperdício e inutilidade** Disponível em: <http://mailsondanobrega.com.br/colunas/banco-do-sul-desperdicio-e-inutilidade/> Acesso em: 23 Jan. 2018.

seria a aposta na concretização do Banco do Sul, que surgiria como um espaço multilateral de desenvolvimento regional, mas cujo direcionamento do investimento não seria controlado pelo Brasil, limitando um eventual poder brasileiro em termos de distribuição dos recursos.³⁹⁷

O Banco do Sul teria a capacidade de fortalecer o processo de integração ao reduzir a fragilidade financeira dando prioridade às instituições e acordos regionais; ao propor o uso de moedas locais nas negociações intrarregião, que no final resume-se no objetivo venezuelano de redução da dependência dos organismos multilaterais de financiamento e do dólar.³⁹⁸

Nery explica que foi uma combinação entre a diplomacia proativa e o serviço do BNDES que gerou um novo impulso para a presença e projeção regional do Brasil.³⁹⁹ O BNDES, segundo seu Estatuto⁴⁰⁰, pode apoiar a estruturação de projetos que visem a promoção do desenvolvimento econômico e social no Brasil ou sua integração à América Latina, mas ainda assim, só pode financiar empresas brasileiras, enquanto o Banco do Sul poderia financiar empresas e projetos de toda a comunidade sul-americana. É importante perceber que a inclusão da integração à América Latina no BNDES, ocorrida em 2007, foi um dos mecanismos do Poder Executivo para fortalecer o projeto de inserção sul-americana.⁴⁰¹

A partir da perspectiva de uma nova arquitetura financeira o Banco do Sul poderia exercer a organização, planejamento e gestão de fundos soberanos para crises conjunturais e em uma eventual moeda comum regional. Esse debate, surgido dentro da Unasul, tinha como objetivo:

- i) diminuir a dependência dos países sul-americanos do dólar; ii) reduzir custos e facilitar a obtenção de divisas para o comércio; e iii) financiar o desenvolvimento econômico da região, buscando autonomia dos órgãos financiadores tradicionais, como o BID e o Banco Mundial. Para a consecução do primeiro e do segundo objetivo, foi defendida a criação de

³⁹⁷ CALIXTRE, André; BARROS, Pedro. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**. IPEA. n° 3, pp. 19-25, Julho de 2010.

³⁹⁸ SEVERO, Luciano. Mecanismos regionais de financiamento para a integração da América do Sul. In: COSTA, Darc (org.) **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei Ed, 2011. p.359.

³⁹⁹ NERY, Tiago. **A política externa brasileira e a Unasul: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul**. 2015. 267f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2015. p. 219.

⁴⁰⁰ BNDES. **Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**. Disponível em: <http://bit.ly/2CVoH8p> Acesso em: 24 Jan. 2018.

⁴⁰¹ Ressalta-se que esse inciso IV do Estatuto Social do BNDES, que explicita o apoio à integração: “VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina” foi incluído pelo Decreto n° 6.322, de 21.12.2007. BRASIL. **Decreto n° 6.322, de 21 de dezembro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6322.htm Acesso em: 24 Jan. 2018.

mecanismos únicos de liquidação de reservas e de convergência comercial, além da instituição de um fundo monetário sul-americano e de uma moeda única de curso regional. O terceiro objetivo, [...] requer o Banco do Sul como coordenador de políticas de investimento na região voltados para o desenvolvimento econômico e social.⁴⁰²

No Brasil, o Banco do Sul foi envolvido em polêmica, que abrangeu, sobretudo, ter sido uma proposição venezuelana. O espectro ideológico, que de acordo com os críticos já teria atingido o processo da Unasul, seria mais transparente no debate sobre o Banco do Sul no Congresso Nacional de forma contundente, primeiro a partir das atitudes de Chávez, e em seguida com os acontecimentos regionais de nacionalização dos hidrocarbonetos da Bolívia e a renegociação da energia com o Paraguai.

Esses pontos, com os quais a política externa brasileira lidou a partir do seu princípio de solidariedade e buscando compreender as razões do vizinho na tomada de decisão, não foram compreendidos pela elite como atos da soberania daqueles países e de reivindicação de melhorias nos termos do relacionamento como um todo. Ou seja, mantinha-se para um grupo conservador do Legislativo e da grande imprensa, o trato histórico com os vizinhos, a partir do qual seria necessário usar a força para adequá-los a situações unicamente favoráveis ao Brasil, enquanto deveria o país manter-se obediente aos poderes considerados superiores das potências, sejam os EUA, seja a União Europeia, buscando acordos que nos liguem a eles.⁴⁰³ Dessa situação surge o resumo de Chico Buarque de Holanda de como agia o Brasil: “um governo que não corteja os poderosos de sempre. O Brasil é um país que é ouvido em toda parte porque fala de igual para igual com todos. Não fala fino com Washington, nem fala grosso com a Bolívia e o Paraguai. Por isso, é respeitado e querido mundo afora, como nunca antes na história deste país”.⁴⁰⁴

O processo de acolhimento do Banco do Sul no ordenamento brasileiro é registrado pela Câmara dos Deputados a partir dos documentos que mostramos a seguir. Como forma de indicar o interesse do Legislador, também adicionamos todas as entradas que o assunto trouxe

⁴⁰² CALIXTRE André; BARROS, Pedro. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. 2010. *Op. Cit.* p. 23.

⁴⁰³ Essa diferença histórica do trato diplomático está descrita em CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: vol. 28, nº1, pp. 113-131, 1985.

⁴⁰⁴ Chico Buarque de Holanda disse essa frase em um comício no Teatro Casa Grande, em 18 de outubro de 2010, em ato pró-Dilma. Dentre muitos sites que noticiaram o evento, cita-se: http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=139572&id_secao=1

no banco de dados, que são requerimentos de informação ou convocação. A seguir, a análise dos documentos e dos debates consolida uma informação dispersa e segue uma ordem cronológica na qual, novamente, salientaremos a informação temporal para reconstruir a história do Banco do Sul no embate entre os projetos do Executivo e do Legislativo.

Foram três requerimentos antes da assinatura pelo presidente da Ata de Fundação: REQ 48/2007 CFT (16/05/2007), REQ 46/2012 CREDN (17/05/2007) e REQ 100/2007 CFT (19/10/2007); a mensagem que encaminhou para a Câmara dos Deputados o Convênio MSG 45/2012 (22/02/2012); a transformação da mensagem em Projeto de Decreto Legislativo PDC 548/2012 (22/03/2012); um requerimento após a apresentação do parecer da relatora já com a tramitação do convênio REQ 150/2012 CREDN (17/05/2012).

3.2.3 Procedimentos regimentais para buscar informações

Desde o começo do primeiro mandato, Lula e Amorim deixaram clara a opção pela América do Sul. A intensificação da aproximação dos países a partir das cúpulas presidenciais foi de extrema importância para a consolidação dos caminhos nos quais a construção dessa via alternativa de desenvolvimento deveria percorrer. No começo do segundo mandato, em 2007, as expectativas começavam a se transformar em realidades, a partir dos encontros entre os Executivos nacionais sobre temáticas específicas, que significavam os eixos estruturantes do processo em curso. Por isso, os temas da energia, saúde, defesa e infraestrutura tiveram um rápido avanço, o que demonstrou a convergência das opiniões sobre assuntos que afligiam cada um dos países em graus diferentes.

A questão econômica, claro, foi um dos temas principais e que teve uma reiterada participação em diversos foros. As soluções para o desenvolvimento estavam em um projeto de integração que não repetisse os anacronismos do sistema mundial, que complementasse as estruturas produtivas, que gerasse possibilidades de financiamento diferentes e alternativas às tradicionais – que, portanto, não gerasse as condicionalidades que ampliavam os abismos e retirava autonomia em muitos campos de políticas públicas.

Estava manifesto em cada discurso de Lula na região que o processo de reconhecimento da dimensão do Brasil frente aos demais, passava pelo exercício da solidariedade que estaria visível na ação externa, não contra interesses dos menores, mas cientes deles e com atenção às suas necessidades, ainda que isso revertesse em um eventual não ganho brasileiro em termos absolutos. Ora, isso era compreendido a partir da percepção de que haveria, ainda assim, ganhos relativos com o fortalecimento do conjunto dos países.

Ou seja, não era o fato de uma perda momentânea que ocorreria em detrimento do Brasil, mas que a não atenção aos países menos desenvolvidos, com uma eventual desistência do processo, enfraqueceria a toda a região.⁴⁰⁵

Essa visão, pode-se afirmar pelos debates pesquisados, não era partilhada pela elite, sobretudo a que exercia a figura da oposição no Congresso Nacional. Os ganhos imediatos são sempre aqueles que atraem a atenção dos detentores do capital, e que acreditam serem os mais atingidos por políticas públicas distributivas.

Como o financiamento é uma das bases da integração sul-americana, o tema econômico e financeiro teve um rápido avanço, configurado nas propostas de Chávez da criação de novos modelos para a região, sendo imperiosa a formação de um banco de governança exclusiva dos países sul-americanos.

Antes mesmo de qualquer definição mais precisa, exercitando as prerrogativas regimentais, o Dep. Silvio Torres (PSDB-SP), protocolou na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) um requerimento⁴⁰⁶, em 16/05/2007, com o objetivo de requer a convocação do Ministro da Fazenda, Guido Mantega, para discutir a participação do Brasil no Banco do Sul. Seu pedido invoca legalmente apenas aos “termos regimentais”. Constata-se ainda que a justificativa do pedido passa pela leitura de matéria do Jornal O Estado de São Paulo, de 05 de maio de 2007, segundo a qual o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Miguel Jorge, e o Presidente do BNDES, Luciano Coutinho, foram surpreendidos com declaração de Guido Mantega sobre o aporte inicial brasileiro para a formação do Banco do Sul vir do BNDES. Guiado pela matéria daquele jornal, o deputado considera necessário ouvir do Ministro da Fazenda maiores detalhes daquela nova instituição. Seu pedido se encerra, contudo, com seu motivo de preocupação, que é o fato dessa instituição ser uma proposta da Venezuela e da Argentina e que concorrerá com o próprio BNDES e com outras intuições bem cotadas internacionalmente, como a Corporação Andina de Fomento (CAF).

No debate que seguiu na semana seguinte, sua intervenção foi realizada no sentido de que o Congresso teria que participar do debate do Banco do Sul para entender o que

⁴⁰⁵ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discursos presidenciais: Luiz Inácio Lula da Silva**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> Acesso em: 2 Fev. 2018.

⁴⁰⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 48/2007 CFT**. Autor: Dep. Silvio Torres. 16/05/2007 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=351687> Acesso em 23 Jan. 2018.

realmente o Brasil teria a ganhar com ele ou se ele teria um viés diplomático e ideológico. Nessa reunião, outros requerimentos, dele próprio e outros deputados, solicitavam a convocação do ministro por diferentes motivos. Ainda assim, no debate, as primeiras propostas de deputados do PT foram feitas no sentido de minimizar os efeitos de uma convocação. José Pimentel (PT-CE), seguido por Pedro Eugênio (PT-PE) sugeriram transformar a convocação em convite. José Pimentel fez ainda a defesa do Banco do Sul, ressaltando o comércio exterior entre os países e itens como energia e infraestrutura como gargalos necessários de ação coordenada pela região. Acordou-se, por fim que o ministro se apresentaria uma única vez para tratar de vários assuntos, como o aumento do redutor da Taxa Referencial e o *spread* bancário.⁴⁰⁷

A unânime aprovação gerou uma audiência pública em 12/07, no qual estiveram presentes além de Guido Mantega, Ministro de Estado da Fazenda, Bernard Appy - Secretário de Política Econômica. Contudo, nessa oportunidade, não foi Silvio Torres que perguntou sobre o Banco do Sul, mas o Dep. Arnaldo Madeira (PSDB-SP), da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que fez em sua comissão praticamente o mesmo requerimento. As considerações do ministro e do deputado são parte do próximo ponto.

Destaca-se aqui a articulação do PSDB em tentar nas diversas instancias promover um pedido de convocação obrigatória de um membro do Executivo, com vistas a questionar tanto a política econômica nacional quanto a política externa brasileira, salientando que as negociações do Banco do Sul estavam sendo conduzidas pela Fazenda e não pelo Itamaraty.

3.2.4 As comissões e suas estratégias

O Dep. Arnaldo Madeira (PSDB-SP), protocolou na CREDN um requerimento em 17/05/2007⁴⁰⁸, para requerer a convocação de Mantega para prestar informações sobre a participação do Brasil no Banco do Sul. O pedido foi idêntico ao requerimento de Silvio Torres na outra comissão, percebe-se que há uma estratégia que passa pela multiplicação de

⁴⁰⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos de Comissão: CFT 23/05/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=15003> Acesso em 23 Jan. 2018.

⁴⁰⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ nº 46/2007 CREDN**. Autor: Dep. Arnaldo Madeira. 17/05/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=351964> Acesso em 23 Jan. 2018.

processos regimentais que aumentariam a possibilidade de se conseguir o que quer, reforçando a ideia de necessidade e preocupação das muitas comissões.

Contudo, diferente do que foi apresentado no dia anterior na CFT, o requerimento de Madeira possui um componente jurídico mais forte com invocação de razões constitucionais e regimentais para o pedido, com pode ser observado em outros exemplos. Podemos subdividir o inteiro teor do requerimento em três partes.

Na primeira, ele demonstrou a competência da Comissão em convocar um ministro, ou seja, determinar que ele compareça à comissão para esclarecimentos legais sob pena. Invocou assim tanto o Art. 24, IV do RICD, quanto o Art. 50 da Constituição Federal, este que traz a penalidade de crime de responsabilidade no caso de ausência:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.⁴⁰⁹

Na segunda parte, destaca-se a sua justificativa, que é a mesma de seu correligionário, ou seja, vem da leitura da mesma reportagem que revelava um desajuste no Executivo com relação às informações sobre o Banco do Sul. Considerando o BNDES um banco da União, o deputado demonstra-se preocupado de onde virá o dinheiro para capitalizar o congênere Sul-Americano.

Por fim, na última parte, é reiterada a figura decisória final do Congresso Nacional, com o uso dos Art. 49, I, da Constituição, revelando desacordo com as decisões do Executivo na programação de destinação de recursos ao Banco. Além disso, resguarda, ele – deputado – o poder do Senado em autorizar operação externa de natureza financeira, pelo Art. 52, V.

Assim como na outra comissão, houve nesta a intervenção de deputados do PT no sentido de demover a opção de convocação, tendo sido, por fim, aprovada a audiência como convite e que se realizasse de forma conjunta com a CFT.

No dia 12/07, o Ministro Guido Mantega esteve na Comissão para ser sabatinado sobre diferentes temas, dos quais o Banco do Sul era um deles. A leitura da transcrição de todos os longos questionamentos dos deputados traz à tona questões relevantes que denotam o comportamento dos legisladores. Primeiro, as perguntas foram monopolizadas pela comissão

⁴⁰⁹ Constituição Federal, 1988. *Op. Cit.*

de finanças e, por consequência, se referiram às operações correntes do Ministério da Fazenda em termos de juros e expectativas. Nota-se que o estilo das perguntas as encaminhavam para as questões econômicas de futuro, diferente de esclarecimentos de atitudes ou do entendimento de razões de tomada de decisão no trabalho diário do ministro.

O Banco do Sul apareceu quase no final das perguntas, pelo Dep. Arnaldo Madeira que começa sua intervenção com uma frase na qual observamos a correspondência do argumento deste trabalho no que se refere à objeção ao Banco do Sul, ou seja, à figura de Chávez: “Há uma estória de que foi uma proposta do Presidente da Venezuela com o Presidente da Argentina e que o Governo brasileiro, inicialmente, teve uma reação negativa, pelo menos na imprensa. Posteriormente, o Governo foi evoluindo para uma posição favorável”. Em seguida, chega no pedido de esclarecimento sobre a posição do Governo brasileiro, questionando se o dinheiro viria do Tesouro ou do BNDES”.⁴¹⁰

Em sua resposta, Mantega tem a preocupação de retirar um perfil “ideológico” que a oposição insiste em colocar no projeto. Asseverou de imediato que o Banco do Sul é uma iniciativa dos governos do Mercosul, que “se queixam da falta de financiamentos, reclamam por melhor financiamento para os investimentos em infraestrutura nesses países”.⁴¹¹ Ele segue a explicação demonstrando que a América do Sul é um dos principais parceiros do Brasil e que há benefícios claros na integração. A força do exemplo que Mantega usa é a da comparação com a União Europeia, talvez para convencer os interlocutores que reputam ao processo europeu uma isenção de ideologia. Diz: “É importante fortalecer o bloco socioeconômico e político da América do Sul, como fez a União Europeia. A União Europeia ganhou muito ao formar um bloco”.

Sobre o BNDES, o ministro argumentou que o banco não pode operar no exterior. E que seria necessária uma solução para o financiamento para todos os países, não só para o Brasil. Explicou ainda que não havia decisão, até aquele momento, quanto à alocação de recursos, mas assegurou, que havia condições da parte do Brasil para o funcionamento da instituição.

O Brasil concorda com a criação do Banco do Sul, desde que seja um banco eficiente, que não seja movido a subsídios, pois um banco tem que ser rentável, tem que ter postura e se pautar pela rentabilidade, pelo equilíbrio, pelo *rating*. Tem que ter um *rating* elevado e ser, portanto, um banco

⁴¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública n. 1076/2007 CFT**. 12/07/2007 Disponível em: <http://bit.ly/2I8k7XU> Acesso em: 23 Jan. 2018.

⁴¹¹ Registra-se que ele faz sua longa explicação sem citar Venezuela ou Chávez.

seguro, que facilite a integração e os investimentos produtivos em todos os países, inclusive no Brasil.⁴¹²

E terminou tranquilizando os deputados, explicitando que quem decidirá será o Congresso. O que se observa daquele momento, é que em 2007 nem o Executivo brasileiro tinha noção completa do que significaria o Banco do Sul. Tampouco estava acertada qual seria a sua fonte de capital, ou ainda como seria a governança da instituição. O fato do BNDES existir no Brasil tranquilizava os negociadores brasileiros, cujo apoio formal à instituição sul-americana ficou entre a indecisão e a falta de identificação efetiva com a proposta do banco.

3.2.5 Os interesses de todas as oposições

Não foi somente a oposição conservadora que buscou informações sobre o Banco do Sul por meio de requerimentos. No dia 19 de outubro de 2007, às vésperas da assinatura da Ata de Fundação do Banco do Sul, a Dep. Luciana Genro (PSOL-RS) protocolou o REQ 100/2007 CFT⁴¹³, que solicitava a realização de uma Audiência Pública sobre o Banco do Sul, com cinco pessoas: Guido Mantega (Ministro da Fazenda); Celso Amorim (Ministro das Relações Exteriores); Magnolia Said (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais e ESPLAR - Centro de Pesquisa e Assessoria); Adhemar Mineiro (Dieese e Rede Brasileira pela Integração dos Povos – Rebrip); e um Representante da Embaixada da Venezuela.

Ressalta-se que a deputada explicita desde o começo que se trata de um convite, justificando a repetição do ministro, tanto por ele ser o representante brasileiro nas negociações, quanto pela consciência de que a negociação estava em sua fase final. Justifica ainda a chamada ao Ministro Amorim pois este seria “também de grande importância nas negociações”. E o representante da Venezuela por reconhecer naquele país o proponente do Banco.

Luciana Genro não invoca nenhum artigo da Constituição ou do Regimento que reitere o poder da casa nos temas, nem tampouco estabelece ameaças ao não cumprimento da

⁴¹² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública n. 1076/2007 CFT**. 12/07/2007 *Op. Cit.*

⁴¹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 100/2007 CFT**. Autor: Dep. Luciana Genro. 19/10/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=372852> Acesso em 23 Jan. 2018.

participação na audiência. O que demonstra uma diferença no uso desse argumento em contraste com os exemplos anteriores.

Interessante constatar a partir do registro da reunião de 31 de outubro quando o tema estava em pauta, o uso de outros procedimentos de bloqueio do debate, o quórum. A reunião começa com o registro de 21 presentes, sendo que após introdução da ordem do dia e uma votação relâmpago, o Deputado Mário Heringer (PDT-MG), que votou contra, pede recontagem dos presentes e estavam na sala apenas treze deputados.

Na reunião de 7 de novembro de 2007, a matéria voltou com quórum, mas é interpelada pelo Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que explica que pelo RICD, Art. 257, não podem ser convidados a depor membros de representação diplomática estrangeira. O presidente da sessão, com a concordância com Luciana Genro, retirou a figura do representante venezuelano e o requerimento foi aprovado.

O deputado do PT e presidente da reunião, Virgílio Guimarães (PT-MG) ponderou ser necessário levar com cuidado a questão do relacionamento do parlamento brasileiro com a Venezuela, sobretudo naquele momento e sobretudo em se tratando da Venezuela.⁴¹⁴ Guimarães referia-se ao ultimato de Chávez ao Brasil e ao Paraguai que afirmou em julho daquele ano que tiraria o pleito da adesão da Venezuela ao Mercosul se ele não fosse aprovado até setembro de 2007.⁴¹⁵

A audiência pública ocorreu no dia 6 de dezembro de 2007⁴¹⁶, porém, nenhum dos Ministros esteve presente, tendo mandando representantes: Luiz Eduardo Melin de Carvalho, Secretário de Assuntos Internacionais, pelo Ministério da Fazenda; Francisco Carlos de Carvalho Chagas, Chefe da Coordenadoria-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul, pelo Ministério das Relações Exteriores. Além disso, estiveram Carlos Tautz, pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); e Ademar Mineiro, economista do Dieese e da Rebrip.

Para o argumento que vimos apresentando e para a reconstrução do debate, cabe destacar da audiência que a rapidez com que ocorreu impediu que se realizasse de fato um

⁴¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos de Comissão: CFT 07/11/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=16670> Acesso em 23 Jan. 2018.

⁴¹⁵ ESTADO de São Paulo. **Chávez dá ultimato e ameaça retirar Venezuela do Mercosul**. 04/07/2007. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,chavez-da-ultimato-e-ameaca-retirar-venezuela-do-mercosul,15732> Acesso em: 2 Fev. 2018.

⁴¹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública n. 2228/2007 CFT**. 06/12/2007 Disponível em: <http://bit.ly/2FjEsba> Acesso em: 23 Jan. 2018.

debate consistente. Da parte dos deputados, não houve inscritos para o debate, tendo discursado a própria Dep. Luciana Genro. Além disso, que os questionamentos surgiram entre a mesa, de Carlos Tautz e Adhemar Mineiro, que cobraram a participação popular no debate sobre o Banco.

Luiz Eduardo Melin apenas corroborou o que o Executivo e o Legislativo já sabiam, que o processo de integração sul-americano necessitou do aprofundamento da temática do financiamento, mas que não havia nada de concreto com relação à estrutura ou ao processo de constituição do Banco. Apesar da assinatura da Ata de Fundação que estava marcada para três dias depois da audiência, Melin explicou que seria um primeiro compromisso político de manter as negociações e que o Banco seria apenas uma das iniciativas na área.⁴¹⁷

Luciana Genro, ao contrário, começou dizendo que a proposta era do governo da Venezuela e que acreditava ser uma instituição que tentaria retirar os países da dependência dos financiamentos de ações multilaterais tradicionais. Aqui ela mostra um interesse muito específico sobre os “Estados da Região do Sul”, que se submetem a condicionantes por empréstimos. Nesse sentido, ela cita a Prefeitura de Porto Alegre, que havia se submetido a condicionantes para conseguir financiamentos desses organismos internacionais. Trazendo sua agenda municipal, ela acredita que o Banco do Sul deve ser financiador além da Federação, de outros entes públicos, como Estados e Prefeituras sem a criação de condicionalidades. Por isso, entende que o debate deve estar no Congresso, para que seja definido ali o seu perfil:

Então, não adianta, depois que o perfil e os objetivos estão definidos, trazer o debate ao Parlamento ou à sociedade civil, porque vamos discutir a periferia da questão e não o seu cerne, que é evidentemente o papel que o banco cumpre, que tipo de projeto ele vai financiar, que tipo de objetivo ele vai ter nessa visão de integração, se meramente econômica, com vistas aos interesses do capital ou uma integração real dos povos no sentido da superação das desigualdades visando o desenvolvimento humano e social do continente.

Da reunião ainda se retira que o Ministério das Relações Exteriores, embora acompanhasse o processo político, seu dever diplomático, tornou-se coadjuvante dentro desta temática. O então Conselheiro Francisco Chagas não acrescentou nada à fala do enviado do

⁴¹⁷ Interessante notar que ele inicialmente não fala a palavra “Venezuela”, tal como Mantega havia feito na audiência de maio, ele cita apenas que a iniciativa foi guiada pelo conjunto dos presidentes Lula, Chávez e Kirchner, sem dar mais importância à informação.

Ministério da Fazenda, apenas ressaltou a importância da integração e do processo da Unasul nesse contexto.

Ao mesmo tempo, o próprio Ministério da Fazenda demonstrou pouco interesse no tema, revelando o não acompanhamento efetivo das negociações cujo produto inicial seria assinado dentro de dois dias. Concentrando-se nos fatos narrados, vemos desinteresse nesse instrumento de integração – ao contrário do avanço dos instrumentos políticos – e mesmo a desinformação dos representantes do Executivo. A isso se somam os interesses circunstanciais do Legislativo, como a questão levanta pela Dep. Genro sobre financiamento às prefeituras, e a vontade de praticar uma ação mais direta em temas de política externa.

Percebe-se que os requerimentos de audiência pública e sua aprovação surtem mais efeito simbólico entre seus pares no que se relaciona aos questionamentos sobre as ações externas do Executivo, buscando fazer com que estes se coloquem como depoentes.

Efetivamente, é lícito supor que o Poder Executivo deveria constantemente fornecer subsídios e informações para os parlamentares visando a conformação de opinião e mesmo de convencimento para a tomada de decisão, seja para tema de política doméstica e muito mais quando o tema versa sobre a política externa. Não só tentando mudar o perfil do Poder Legislativo que seria composto, no geral, por forças pouco interessadas das relações exteriores, mas entendendo que ainda assim possuem prerrogativas pela força de legislação de debater e decidir sobre assuntos dessa natureza. Além disso, compreendendo que na falta de uma instrução efetiva, deputados e senadores utilizam como guia as informações da grande imprensa, que, no caso específico do período analisado, agiu como um quarto poder, trabalhando constantemente para levar ao público informações no sentido de questionar e desacreditar as opções presidenciais por um lado e a figura de Hugo Chávez do outro.

Nesse ponto, cabe destacar as pesquisas que seguem a investigação da mídia como difusora da integração sul-americana que nos apoiam para corroborar o argumento quando identificam questões ideológicas envolvidas em torno da figura de Chávez, cujo exemplo maior é a TeleSur que, segundo Fontes e Costa, é uma emissora bloqueada de transmissão em sinal aberto por questões ideológicas promovidas por elites locais ao mesmo tempo em que explicam que “a geopolítica midiática foi influenciada pelas grandes potências cuja logística

do processo de operação comunicacional, atuou e ainda se mantém, com base no sistema capitalista burguês liberal transnacional.”⁴¹⁸

3.2.6 A chegada do Banco do Sul no Congresso brasileiro anos depois

Como vimos, existe um grande hiato de tempo que vai da assinatura da Ata de Fundação em 9 de dezembro de 2007 até a assinatura do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, em 26 de setembro de 2009, que fez com que a ideia do banco se ajustasse às propostas moderadas de Argentina e Brasil seguindo ao mesmo tempo o fortalecimento da atuação autônoma dos países da região. O Presidente do Equador e, então, Presidente *pro-tempore* da Unasul, Rafael Correa, na Cúpula dos Parlamentos Sul-americanos, salientou que era possível criar a Nova Arquitetura Financeira Regional:

Raramente a integração foi tão importante. A partir da Unasul, nós podemos e devemos criar uma Nova Arquitetura Financeira Regional, como um passo fundamental para a otimização do uso das poupanças regionais e tornar a América do Sul menos vulnerável a este tipo de crise, ou seja, para torná-la mais soberana e muito mais eficiente no uso dos seus recursos. Os eixos para essa nova arquitetura financeira regional são 3: o Banco do Sul, um Fundo Comum de Reservas; e um Sistema Monetário e de Pagamentos comum, que pode começar com uma moeda de conta regional, como fez a União Europeia com a ECU.⁴¹⁹

Nota-se que não houve neste tempo nenhum requerimento arquivado pela Câmara dos Deputados com relação ao Banco do Sul. Embora tenhamos encontrado um que cita um pedido de audiência pública para tratar da “unificação monetária do Mercosul” e um que pedia a realização de um seminário sobre “Especulação e Crise Financeira; Integração Financeira Regional; e Auditoria da Dívida Pública”⁴²⁰, onde o Banco do Sul estaria entre as

⁴¹⁸ FONTES, Pablo; COSTA, Tuíla. A mídia como agente político de (des)integração entre países? Uma análise do caso TeleSur. **9º Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP)**. 25 a 28 de Julho de 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2plpeMG> Acesso em: 3 Fev. 2018. p. 23.

⁴¹⁹ Tradução nossa. Do original “*Pocas veces la integración ha sido tan importante. Desde UNASUR, podemos y debemos crear una Nueva Arquitectura Financiera Regional, como un paso fundamental para la optimización de la utilización del ahorro regional y para hacer a Sudamérica menos vulnerable a esta clase de crisis, es decir, para hacerla más soberana y mucho más eficiente en el uso de sus recursos. Los ejes para esta nueva arquitectura financiera regional son 3: el Banco del Sur, un Fondo Común de Reservas, y un Sistema de Pagos y monetario común, que puede comenzar con una moneda contable regional, como lo hizo la Unión Europea con el ecu.*” UNASUL. **Discurso para la Cumbre de Parlamentos de Unasur**. Quito, 14 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.voltairenet.org/article166053.html> Acesso em: 24 Jan. 2018.

⁴²⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ nº 50/2011 CFT** Autor: Dep. Jean Willys. 28/06/2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=510156> Acesso em: 24 Jan. 2018.

iniciativas a serem discutidas. Esses requerimentos não são diretamente relacionados à pedidos de informação ou determinantes da influência do parlamento nos assuntos de natureza internacional. Ainda assim, coube verificar que o seminário se realizou no dia 06/10/2011 e nele esteve presente o ex-Ministro do Exterior do Equador, Pedro Paez, que foi claro em dizer que a região precisava da rápida ratificação do Parlamento brasileiro:

[...] avançamos muito com o Banco do Sul. Sete Presidentes da América, incluindo o Presidente Lula, já assinaram o tratado internacional, mas precisamos da ratificação do Parlamento. Com a ratificação que acabou de ser feita pela Argentina há pouco mais de um mês, já somos quatro os países que o ratificaram. Espero poder contar com a presença de Brasil, Paraguai e Uruguai rapidamente, para colocar sobre a mesa uma série de projetos de investimentos, uma série de facilidades de financiamento que possam fazer possível um horizonte de relançamento da economia diferente do modelo que está morrendo, que está se desfazendo.⁴²¹

Retomando a explicação de Resek⁴²², de que a remessa do tratado não é obrigatória, sendo o presidente livre para postergar ou mesmo não enviar, constatamos que Lula não enviou o Convênio do Banco do Sul para aprovação do Congresso Nacional durante o ano de 2010.⁴²³ O Convênio seguiu para a Câmara dos Deputados na Mensagem nº 45/2012⁴²⁴, apresentada no dia 22 de fevereiro de 2012, portanto, três anos depois. Ela foi acompanhada da Exposição de Motivos EM Interministerial nº 219/2011, assinada conjuntamente pelo Ministério da Fazenda, Guido Mantega, e o Ministério das Relações Exteriores, Antônio Patriota, e direcionada à presidenta Dilma Rousseff.

Nela, os ministros explicam que o Convênio permaneceu aberto, depois de sua assinatura para a adesão dos demais países da Unasul pelo prazo de 120 dias. Ou seja, prazo finalizado em 26 de janeiro de 2010. E resumem o Convênio sendo enfáticos em estabelecer no primeiro ponto o que fora o objeto de controvérsia: que o banco teria moldes tradicionais, seria autossustentável e administrado conforme critérios profissionais e da eficiência financeira, seguindo parâmetros internacionais de boa governança. Além de adotar auditoria

⁴²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Reunião n. 1603/2011 CFT**. Seminário Especulação e Crise Financeira, Integração Financeira Regional e Auditoria da Dívida Pública. 06/10/2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=510156> Acesso em: 24 Jan. 2018.

⁴²² RESEK, Francisco. Congresso Nacional e tratados. O regime constitucional de 1988. 2008. *Op. Cit.* p. 355.

⁴²³ Não foram encontradas explicações para tal atitude em nenhum documento ou discurso.

⁴²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem MSC n.º 537/2008**. Autor. Poder Executivo. 22/02/2012 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=534976&ord=1> Acesso em: 24 Jan. 2018.

interna e externa, também seriam estabelecidos limites de endividamento a partir de uma gestão controlada de riscos e de critérios de transparência.⁴²⁵

Na visão traçada pelas duas personagens do Executivo brasileiro, a tarefa do banco é ser uma fonte adicional de crédito, que complementaria instituições existentes. Essa é uma explicação oficial que determina uma grande diferença do formato de negociação que originou a proposta. Em realidade, as exposições de motivo servem basicamente para o Congresso Nacional e é lá que é importante gerar o convencimento, que visava a superar a dinâmica de obstáculos que os temas sul-americanos indicavam. É nesse sentido que, por exemplo, destacam os baixos valores a serem desembolsados pelo Brasil, indicam que seria o total de US\$ 400 milhões, divididos em 5 parcelas anuais de US\$ 80 milhões.

Este tipo de mensagem do Executivo com o envio de um ato internacional recebe, no Congresso, o regime de tramitação em Prioridade. Percebemos, assim, que seu processo passou de forma acelerada pelas Comissões. Foi enviada para a primeira, nesse caso, a Comissão Mista da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, no dia 08/03 e no dia seguinte foi designado como relator o Dep. Dr. Rosinha (PT-PR), que apresentou seu parecer e voto dia 12/03.

Em seu relatório, Dr. Rosinha busca esclarecer as funções do banco e, claro, a importância da integração financeira para os países da região, explicando que o convênio já estava em vigor no plano externo, faltando apenas o Brasil e o Paraguai. Rosinha tenta deixar claro que ele não se sobrepõe aos organismos da região, como o FLAR, FOCEM ou CAF, mas tece alternativas, já que esses apresentam pouco poder de financiamento quando comparado à futura estrutura do Banco do Sul. Nota-se que como forma de persuasão, termina com a frase: “Observe-se que as obrigações financeiras que o Brasil terá no Banco do Sul são idênticas às das duas outras grandes economias da América do Sul: Venezuela e Argentina”.⁴²⁶

Os únicos a discutir foram o Dep. Roberto Freire (PPS-SP), o Dep. Júlio Campos (DEM-MT) e o Dep. José Stédile (PSB-RS), presididos pelo Sen. Roberto Requião (PMDB-PR). Para Roberto Freire a Representação do Mercosul não deveria analisar casos da Unasul, por não ter essa competência legal. O deputado tenta colocar a matéria em seu “momento”,

⁴²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Mensagem MSC n.º 537/2008. *Op. Cit.*

⁴²⁶ A ficha de tramitação está reproduzida no Anexo XVIII. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Mensagem 45/2012**. Autor: Dep. Dr. Rosinha 13/03/2012. Notas taquigráficas. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/sessao/disc/listaDisc.asp?s=000081/12> Acesso em: 24 Jan. 2018.

explicando que aquele movimento “parece que é uma discussão de um Brasil da era Lula, que pensava diferente do Fundo Monetário”. Explica que na conjuntura em que se encontravam, de aumento da crise internacional, somada ao fato do Brasil ser contribuinte do FMI, o Brasil não precisava de um banco do tipo. Ainda assim, convencido de que não deveria analisar o caso, também deixa claro que não traria o processo e o aprovou. E teceu um comentário sobre as mudanças que viriam no governo Dilma e como percebia a processo sul-americano:

[...] acredito que vai rever [o Governo] sua posição em relação a isso, até porque vamos ter mudanças na América Latina, sem nenhuma dúvida, por conta da crise. As mudanças estão ocorrendo no Brasil, e não são mudanças de somenos importância de darmos adeus aos líderes do Governo. Não, isso é somenos importância. Mas a crise está instalada e não sei se o Governo brasileiro vai enfrentar da forma que imaginava nesse período áureo da ideia de uma América do Sul unida. Esse é um processo que sofreu uma certa paralisia e que eu só exigi ponderação.⁴²⁷

Júlio Campos, trazendo sua experiência pessoal, demonstrou o eventual interesse do seu Estado, explicando que será bom para o Mato Grosso, pois já teve que pedir empréstimos para o FMI enquanto foi governador e teve diversas complicações. Os outros presentes também aprovaram.

Percebe-se dos debates na Representação do Mercosul que houve uma concordância em pensar que a matéria não tinha relação com aquela comissão e que, exatamente por isso, não caberia a eles barrarem iniciativa. Por fim, a mensagem foi retornada ainda em 21/03.

3.2.7 O banco que não saiu do projeto

O Convênio do Banco do Sul retorna para a Câmara como Projeto de Decreto Legislativo PDC 548/2012⁴²⁸, protocolado no dia 22 de março 2012, apenas um mês depois de sua chegada. Nesse estágio, o projeto passa a ter tramitação de urgência (Art. 151, I "j", RICD). Foi encaminhada ao mesmo tempo no dia 13/04/2012 para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e no dia 17/03 para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

⁴²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer Mensagem 45/2012. *Op. Cit.*

⁴²⁸ A ficha de tramitação está reproduzida no Anexo XIX. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 548/2012.** Autor: RBPM. 22/03/2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=538364&ord=1> Acesso em: 24 Jan. 2018.

Os relatores designados foram: na CFT o Dep. Antônio Andrade (PMDB-MG), na CREDN a Dep. Manuela D'Ávila (PCdoB-RS) e na CCJC só foi designado no dia 15/05 o Dep. Paulo Magalhães (PSD-BA).

Os debates realizados nas comissões demonstram o embate entre as duas visões que foram constantes no processo político do Congresso sobre a integração regional. Uma que tenta convencer – dando exemplos fora da região ou amenizando o controle da Venezuela – e outra que não quer ser parte do processo regional baseado em colocar dinheiro em uma instituição na qual não seriam revertidos diretamente em projetos para o Brasil.

Para demonstrar o argumento, analisamos todos os debates que envolveram as comissões, destacados a seguir. A CREDN, foi a primeira comissão a se pronunciar. A Deputada D'Ávila apresenta seu parecer no começo de maio e seu voto pela aprovação, seguindo o relatório do Dep. Dr. Rosinha, ressaltando as futuras possibilidade que o mecanismo aponta para a região que seguia em atenção para o agravamento da crise econômica. Um destaque pode ser retirado do texto, sobre o tempo de tramitação das deliberações entre a ata e o Convênio, já que para a Deputada, isso demonstraria que o debate entre os sete países foi intenso, indicando que o formato alcançado deveria atender aos desígnios de cada nação.⁴²⁹

Pela oposição, o Deputado Claudio Cajado (DEM-BA) apresentou um voto em separado em 16/05⁴³⁰ no qual rejeita o Convênio do Banco do Sul ao julgar que “O alinhamento com países que não respeitam as regras e contratos estabelecidos pode representar prejuízo futuro ao erário, além de macular a imagem do país perante a comunidade internacional”. Já o deputado Emanuel Fernandes (PSDB-SP) apresentou um requerimento verbal para retirada de pauta daquela reunião, pois formularia outro para uma futura audiência pública para o entendimento “se o Brasil vai ser solidário diante do calote dos outros membros”. Todos concordaram.⁴³¹

⁴²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. PDC 548/2012.** Autor: Dep. Manoela D'Ávila. 09/05/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=989879&filename=Tramitacao-PDC+548/2012 Acesso em: 24 Jan. 2018.

⁴³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Voto separado CREDN. PDC 548/2012.** Autor: Dep. Claudio Cajado. 16/05/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=992516&filename=Tramitacao-PDC+548/2012 Acesso em: 25 Jan. 2018.

⁴³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos de Comissão: CREDN 16/05/2012.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=29001> Acesso em 23 Jan. 2018.

Em nova reunião, dia 23/05, efetivamente o Dep. Fernandes apresenta o requerimento⁴³², no qual solicita a realização de uma audiência pública para discutir o Convênio Constitutivo do Banco do Sul. Em sua justificativa, a primeira frase resume seu argumento, nela ele relembra que a proposta era do Presidente Chávez da Venezuela e que parecia não ter contado com o apoio decisivo do governo Lula e termina questionando eventuais novos aportes para cobrir prejuízos operacionais de calotes de outros países.

O Dep. George Hilton (PSB-MG) tentou pedir vistas do projeto, mas a presidenta Dep. Perpétua Almeida (PCdoB-AC) negou, uma vez que o regime de urgência impede tal ação (Art. 57, XVI). Retomamos um argumento que nos guia nessa análise, um tipo de movimento como esse pode ser banalizado, embora também não deva ser supervalorizado. Levamos em conta em nossa análise que todas as ações parlamentares possuem uma intenção e produzirão um resultado. O deputado e sua assessoria são conhecedores do regimento e deveriam saber do impedimento. A tentativa de ultrapassá-lo contando com um eventual erro da presidência da mesa deixa registrada a vontade de interromper ou prejudicar a discussão do assunto.

O Dep. Luiz Nishimori (PSDB-PR) solicitou que fosse registrado voto contrário do PSDB ao relatório, uma vez que gostaria que fosse feita a audiência.⁴³³ Depois disso, o parecer foi aprovado sem debate. Manifestaram-se os Deputados Dr. Rosinha (PT-PR), que se congratulou com a aprovação e cita textualmente que estava claro para ele que o PSDB era contra a integração sul-americana. O Dep. Henrique Fontana (PT-RS) saudou a aprovação e lembrou-se da figura do Emb. Samuel Pinheiro Guimarães sobre a importância da aproximação com os países da região. Por fim, o Dep. Taumaturgo Lima (PT-AC) entrevistou para explicar que o Brasil exerce a figura do líder da região, sendo um passo fundamental para a região.⁴³⁴

A Dep. Jaqueline Roriz (PMN-DF), tomou a palavra para demonstrar preocupação com a forma como será feita o Banco, uma vez que o Brasil aportaria dez vezes mais que a Bolívia. Apesar de não ter registrado voto contrário, a deputada declara-se discordante da proposta. Esse tipo de atitude não deixa transparecer as motivações, bastando que tivesse

⁴³² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 150/2012 CREDN**. Autor: Dep. Emanuel Fernandes. 23/05/2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=545027> Acesso em: 24 Jan. 2018.

⁴³³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos de Comissão: CREDN 23/05/2012**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=29091> Acesso em 24 Jan. 2018.

⁴³⁴ O REQ 150/2015 foi retirado pelo autor na reunião de 30/05, com a alegação de que não fazia mais sentido discutir ali na comissão.

exercido seu direito de não aprovação durante a votação. Supõem-se que há negociações partidárias que os levam a um caminho de votação ainda que não seja diretamente a opinião pessoal do legislador, sendo que para isso utiliza seu direito de exposição para o registro, tal como o Dep. Haully opinou diferente do encaminhamento do PSDB na votação da Unasul.

No dia 30/05, já na CCJC, o Dep. Paulo Magalhães (PSD-BA) apresentou seu parecer favorável pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, que foi seguida pelos demais membros da comissão na reunião seguinte. Ele aproveitou para responder ao Dep. Cajado da CREDN, sobre a peculiaridade da América Latina no que se refere à escolha pela não proporcionalidade do voto.

[...] a realidade da América Latina é bem diferente. Se compararmos o Brasil com os demais países vizinhos, verifica-se uma desproporção enorme, quer considere-se o aspecto populacional, territorial ou econômico. Logo, se o critério adotado nos colegiados latino-americanos fosse a proporcionalidade relativamente a qualquer um desses aspectos, certamente o Brasil sempre teria representação majoritária, o que acabaria por desestimular a participação dos demais países e prejudicar a formação da almejada comunidade latino-americana de nações.⁴³⁵

Registamos que o projeto sofrera até então, uma rápida tramitação em duas comissões. Contudo, oito meses depois, em 20/12/2012 a CFT devolveu o arquivo sem nenhuma consideração. Essa atitude apoia o argumento de que são usados os meandros do regimento, no caso, para retardar um projeto. Não consta explicação e também não há outra forma de prosseguir com a matéria.

Somente no retorno do recesso Legislativo, em 14/03/2013, já com mais de um ano de sua apresentação, o plenário da casa determina sua devolução à CFT, que finalmente designou como relator em 19/03 o Dep. Júlio Cesar (PSD-PI), que apresentou seu parecer em 05/06/13, pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação, ressaltando que a presidenta já havia aberto crédito extraordinário com a programação de pagamento da primeira cota do Banco do Sul. O parecer foi aprovado por unanimidade e publicado no dia 12/06/13.

Por outro lado, para arcar com o Convênio, a Medida Provisória nº 598, de 27 de dezembro de 2012 (que abriu crédito extraordinário em favor de diversos órgãos e empresas estatais), contém a programação orçamentária “04.212.0913.00N0.0101-Integralização de Cotas ao Banco do Sul - No Exterior (Crédito Extraordinário)”, no valor de R\$ 184 milhões. Tal crédito

⁴³⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CCJC PDC 548/2012**. Autor: Dep. Paulo Magalhães. 06/06/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=997256&filename=Tramitacao-PDC+548/2012 Acesso em: 24 Jan. 2018.

extraordinário foi reaberto em 2013 por intermédio de Decreto não numerado, de 23 de janeiro de 2013.⁴³⁶

Ou seja, Dilma Rousseff designou crédito extraordinário para o Banco do Sul dentro do orçamento do Ministério da Fazenda em sua linha de organismos internacionais, contudo, na reabertura que menciona o deputado acima, constatamos que a programação para os organismos internacionais foi retirada. Essa foi a primeira demonstração contrária às informações que haviam sido divulgadas de que o dinheiro do Banco do Sul viria do BNDES.

A partir daí entrou em pauta mais três vezes no plenário da Câmara naquele mês sem ser discutida, por razões distintas, mas cuja base principal é a falta de consenso em debater a matéria pelos líderes dos partidos. Isso decorre do fato de que uma vez que não exista o consenso em algum dos itens da pauta, se procede com a sua retirada de ofício, ou então, se não for possível fazer tal trâmite, os deputados simplesmente abandonam o plenário, gerando a chamada obstrução. Registrou-se a cada sessão uma das obstruções: 13/06/2013 - Retirado de pauta, de ofício; 18/06/2013 - Matéria não apreciada em face do cancelamento da Ordem do Dia; 19/06/2013 - Matéria não apreciada por falta de quorum (obstrução).

O projeto do Banco do Sul, importante iniciativa da PEB de aprofundamento da integração autonomista, some da pauta. Não é mais debatido por dois anos até 01/06/2015, no primeiro da nova Legislatura, oito anos da assinatura da ata de fundação do Banco. Nesse dia, pela manhã, uma nova obstrução e a matéria não foi apreciada em face do encerramento da sessão. Na parte da tarde, finalmente, o projeto entra na pauta e imediatamente surgem três requerimentos para sua retirada. Foram os deputados Sandro Alex, na qualidade de Líder do PPS; Pauderney Avelino, na qualidade de Líder do DEM e Nilson Leitão, na qualidade de Líder do PSDB. No requerimento, não houve nenhuma explicação e pelo processo simbólico (quando o presidente solicita que todos permaneçam como estão), um deles foi votado e aprovado.⁴³⁷

Por fim, a última entrada na tramitação do processo é a do dia seguinte, Sessão 136 de 02/06/2015, quando foi encerrada a ordem do dia devido à uma solenidade que ocorreria no

⁴³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CFT PDC 548/2012**. Autor: Dep. Paulo Magalhães. 06/06/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=997256&filename=Tramitacao-PDC+548/2012 Acesso em: 24 Jan. 2018.

⁴³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão de 01/06/2015**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?codReuniao=39443> Acesso em: 25 Jan. 2018.

Congresso. O Banco do Sul, pelo PDC 548/2012, não voltou a tramitar desde então, mas também não foi arquivado conclusivamente.

Merece um destaque final a pauta daquela sessão, que possuía além de 66 requerimentos, outros dois projetos em caráter de urgência, e que também se referiam ao processo de integração sul-americana e nenhum deles foi votado. O PDC 1292/2013 versava sobre o estabelecimento da Estrutura do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH) do Mercosul, assinado em 2010. Este voltou a ser debatido e aprovado somente em 12/04/2017, publicado como Decreto em 16/06/17; e, o PDC 1290/2013, que aprovada o texto do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II), assinado em 19 de dezembro de 2011, que voltou a ser debatido em 18/10/2017, mas que continua sendo obstruído face a encerramentos de sessão.

O Convênio do Banco entrou de fato em vigor para seus membros em 3 de abril de 2012 e a primeira reunião dos Ministros de Fazenda e Finanças, para definição de regulamento e do Conselho Diretor ocorreu em 12 de junho de 2013. Fazem parte atualmente Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai, Venezuela. O Paraguai e o Brasil não o aprovaram, mas o Brasil chegou a participar como observador.⁴³⁸

3.2.8 Casos simbólicos – Venezuela no Mercosul, Bolívia e Banco dos Brics

O registro de três casos que consideramos simbólicos: o pleito de entrada da Venezuela no Mercosul, relacionamento com a Bolívia e a criação do Banco dos Brics serve para reforçar o argumento da dinâmica entre o projeto do Executivo e a capacidade de ação do Legislativo em atrasar ou barrar o processo. Os três casos estão também relacionados à atitude de expansão das relações internacionais para o Sul global. A entrada da Venezuela no Mercosul e um acordo com a Bolívia demonstram o impasse que é guiado pela atitude contra mandatários externos, no caso Hugo Chávez e Evo Morales, ligados ao cenário de transformação da América do Sul no século XXI e, na prática com o uso de mecanismos regimentais e legais. E o Banco dos Brics que teve uma tramitação em menos de um ano, ao

⁴³⁸ Notícias internacionais dão conta do constante chamado para a ratificação brasileira e paraguaia. TELESUR. **Ecuador anuncia reunión en pro de reimpulsar el Banco del Sur.** 27 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/news/Ecuador-anuncia-reunion-en-pro-de-reimpulsar-el-Banco-del-Sur-20160826-0075.html> Acesso em: 19 Fev. 2018. PRENSA AVN. **Banco del Sur se consolida como instrumento financiero para la integración latinoamericana.** 12 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.avn.info.ve/contenido/banco-del-sur-se-consolida-como-instrumento-financiero-para-integraci%C3%B3n-latinoamericana> Acesso em: 24 Fev. 2018.

que consideramos guardar relação tanto com novas características do projeto que vimos descrevendo de inserção internacional, quanto do interesse e percepção do legislador.

Um dos casos mais emblemáticos que já passou na Câmara dos Deputados e no Senado Federal seguindo obstruções regimentais e discursos baseados no senso comum, foi adesão da Venezuela ao Mercosul. Um processo que é anterior à Unasul e ao Banco do Sul, que visava a ampliação do processo integracionista e consolidaria as bases para a sustentação comercial do projeto sul-americano, mas que foi constantemente obstruído e polemizado.

Hugo Chávez já havia se reunido mais de uma vez com Fernando Henrique Cardoso para propor a entrada do seu país e essa aproximação, sem dúvida, foi um dos pilares sob os quais Lula fincou seu processo de integração com outras bases, seguindo um projeto de autonomia e desenvolvimento.

Constatamos que a identificação entre os mandatários do Brasil e da Venezuela a partir de 2003 foi muito mais contundente, haja vista a quantidade de vezes que ambos se visitaram ou se consultaram.⁴³⁹ A ampliação do processo integracionista, desejada por ambos, consolidaria as bases para a sustentação de uma inserção regional autônoma da potência hegemônica, e essa tônica foi desde o começo usada por Chávez, ainda que, na prática, os EUA permanecessem como um forte componente na sua balança de pagamentos com o comércio de petróleo.

Do lado do Brasil, a projeção de Lula, como vimos, baseou-se na proposta de conformação de uma unidade de concertação política, mais do que econômica, que dirimisse questões entre os países e gerasse a aproximação, considerada histórica. Ainda assim, o primeiro passo foi a questão comercial, tratada na aproximação Mercosul-Comunidade Andina, a partir do Acordo de Complementação Econômica, nº 59, assinado em 16 de setembro de 2003, no primeiro ano de mandato de Lula, e promulgado em 31 de maio de 2005.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Cf Banco de dados de viagens internacionais do presidente Lula e sua agenda registrada em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/>

⁴⁴⁰ A Comunidade Andina ficaria completa com esse acordo, uma vez que o Mercosul já possuía ACE com a Bolívia (ACE 36/1996) e completou-se de fato a CAN com o Peru (ACE 58/2005). Além destes, ainda havia o acordo Mercosul-Chile (ACE 35/1996) e o Brasil já tinha feito acordos de alcance parcial com a Guiana (AAP.A25TM80/2001) e com o Suriname (ACE 41/2004). É possível consultar todos os 23 acordos que o Brasil faz parte diretamente na base do atual Ministério da Indústria e Comércio Exterior e Serviços em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/796-negociacoes-internacionais-2>

O segundo passo foi a oficialização do pedido da Venezuela para entrar no Mercosul, o que foi bem visto em termos de estratégia de política externa, uma vez que ampliava a área de abrangência do bloco, e incluía a região Norte, retirando seu caráter de Cone Sul, como muitos sempre confundiram.⁴⁴¹ Faria também alcançar novas questões como a amazônica, vitais nos aspectos geopolíticos. Também faria a própria Venezuela, com recursos abundantes, voltar-se para o Sul, uma vez que originalmente seu processo de inserção esteve muito mais baseado na América Central e Caribe.

O Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, foi assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006, no final do primeiro mandato de Lula. Não é possível estabelecer as razões para o não envio imediato ao Congresso, mas é um fato que os processos legais enfrentam uma série de restrições em face em período eleitoral. Uma vez vencida a eleição e renovado o mandato do candidato do PT, foi encaminhado o pedido ao Congresso⁴⁴² em 26 de fevereiro de 2007 com a exposição de motivos do Chanceler Celso Amorim, parte deles relatado acima, como aprofundar a integração, desenvolver a parte setentrional do Brasil e promover o desenvolvimento de uma infraestrutura regional consolidada.

A despeito de um dissenso entre os membros da CREDN, incluindo um pedido de vista conjunto entre os deputados de diferentes partidos como Aldo Rebelo (PCdoB-CE), Arnaldo Madeira (PSDB-SP), Luiz Carlos Hauly (PSDB-SP) e Dep. Raul Jungmann (PPS-PE), o parecer do Dep. Dr. Rosinha foi aprovado em outubro daquele ano. Nele, o relator vota pela aprovação a partir de três linhas: a primeira, é um histórico que busca reforçar a ideia de que o pleito é uma proposta antiga e havia sido muito bem encaminhada por FHC, relata, que este teria se encontrado com Chávez cinco vezes entre 1998 e 2000; depois reforça a questão econômica e as vantagens do processo de adensamento das relações com a Venezuela; e, por fim, contesta afirmações de ausência de democracia, explicando a necessidade de encarar o acordo como política entre Estados não entre presidentes.⁴⁴³

⁴⁴¹ GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. 2013. *Op. Cit.* p. 55.

⁴⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem MSC n.º 82/2007**. Autor. Poder Executivo. 26/02/2007 Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=438578&filename=Tramitacao-MS+82/2007 Acesso em 26 Jan. 2018.

⁴⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. MSC 82/2007**. Relator: Deputado Dr. Rosinha. 21/08/2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=493772&filename=Tramitacao-MS+82/2007 Acesso em: 26 Jan. 2018.

Esse formato de parecer, como vimos destacando foi muito próprio de deputados da base do governo que buscaram em todo o período amenizar o enfoque no presidente Chávez, tentando gerar a persuasão para o voto favorável ao dar um sentido histórico relacionando a prática corrente ou ao governo FHC – portanto não seria diferente no governo Lula – e um sentido comparativo – mostrando outras experiências, quase sempre, da União Europeia.

A aprovação na Comissão fez com que fosse criado o PDC 387/2007⁴⁴⁴ e um novo embate na CCJC após o rápido parecer do relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), no qual ele vota pela constitucionalidade e ao mesmo tempo coloca dúvidas ao processo alegando um comportamento antidemocrático do presidente Hugo Chávez. Segundo Maluf, ele estaria corroendo as estruturas da Venezuela. Nota-se que sua argumentação, como observamos em quase todos os casos, se embasa em diversas reportagens da Folha de S.Paulo, do Estado de S.Paulo e da Revista Época que destacam a situação da Venezuela e o que chamam de impérios do seu mandatário. Salienta ainda um discurso de José Sarney, no Senado, sobre o temor daquele país virar uma potência militar. Finalmente entra no ponto principal: as falas de Chávez⁴⁴⁵ sobre o Congresso Nacional brasileiro

Afinal, é difícil esquecer as declarações infelizes do senhor Chaves em relação ao Congresso Nacional brasileiro, impondo inclusive prazo para que aprovássemos a inclusão da Venezuela no Mercosul. [...] Não obstante, nesse momento, para definir nosso juízo sobre a matéria, temos em consideração, sobretudo, o povo venezuelano, a Venezuela como país. Acima e a despeito do senhor Chaves – que é passageiro, e esperando que a passagem seja a mais breve possível – não podemos perder de vista o país chamado Venezuela. A nação venezuelana é que permanecerá como amiga do povo brasileiro, como nossos vizinhos, acima de “chavismos” eventuais.⁴⁴⁶

Uma vez aprovado, ainda que com diversas ressalvas na CCJC em 21/11/2007, o projeto foi para o plenário e foi obstruído até o final do ano devido a uma série de Medidas Provisórias que trancam a pauta. O retorno ao debate ocorreu, de fato, somente um ano depois com um requerimento de urgência feito por líderes de blocos de partidos da base. O debate no plenário no dia 18/12/2008 foi acirrado e nele foram usados todos os trâmites possíveis para o bloqueio do tema, sobretudo pela oposição do PSDB, como os requerimentos verbais, mas

⁴⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC n.º 387/2007**. Autor. CREDN. 25/10/2007 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373907> Acesso em 26 Jan. 2018.

⁴⁴⁵ Maluf refere-se à insistência de Chávez na aprovação da entrada da Venezuela, citada na nota 415.

⁴⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CCJC. PDC 387/2007**. Relator: Deputado Paulo Maluf. 13/11/2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=522587&filename=Tramitacao-PDC+387/2007 Acesso em: 26 Jan. 2018.

que requerem votação simbólica de retirada de pauta, o pedido de adiamento da discussão por duas sessões, sendo que nenhum foi aprovado. Debateram o tema, além do PSDB, o PT e PSB, estes igualmente usaram de requerimentos, mas, ao contrário, para acelerar e encerrar a discussão e passar para votação, cientes da maioria. Por fim, foi aprovado para ir ao Senado por 265, pelo sim e 61 pelo não, com 6 abstenções.

Esse exemplo, assim como vimos no caso do projeto da Unasul, indica a possibilidade de retomada da discussão por um parlamentar que requeira a urgência, desde que aprovada. Constatamos que essa atitude não foi realizada com relação ao Banco do Sul.

Enviado para o Senado, entrou como Projeto de Decreto Legislativo PDS 430/2008⁴⁴⁷, e foi enviado para parecer da RBPM. Após parecer favorável do relator Dep. Dr. Rosinha, que já fora relator do mesmo decreto na CREDN. Além disso, foram feitos requerimentos de explicações do Ministro das Relações Exteriores e foi, inclusive, lida uma carta do então Prefeito de Caracas, Antonio Ledezma, em oposição a Chávez, pedindo ao Senador José Sarney, presidente da casa, para não admitir a Venezuela no bloco.⁴⁴⁸ Finalmente, em 16/12/2009, três anos e meio depois do pedido de admissão, o Senado votou a favor com o resultado de 35, pelo Sim, e 27 pelo Não, mostrando uma correlação de forças mais contundente.

Transformou-se, assim, no Decreto Legislativo 934/2009, que foi promulgado como Decreto nº 7.859, pela presidenta Dilma Rousseff, três anos depois, em 06 de dezembro de 2012, levando ao todo seis anos desde sua assinatura.

Outros exemplos dessa ação com base em procedimentos regimentais com intuito de obstrução de atividades externas podem ser encontrados na tramitação do PDC 71/2007⁴⁴⁹, de 19/06/2007, de autoria do Dep. Leonardo Vilela (PSDB-GO), que tinha como objetivo sustar a tramitação congressual de **todos** os acordos bilaterais firmados entre Brasil e Bolívia, argumentando que havia sido publicado no jornal Folha de S.Paulo que a Bolívia teria

⁴⁴⁷ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo PDS 430/2009**. Autor: Câmara dos Deputados. 22/12/2008. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88888> Acesso em: 26 Jan. 2018.

⁴⁴⁸ BRASIL. Senado Federal. **Discursos do Plenário do SF. PDS 430/2009**. Autor: Câmara dos Deputados. 26/05/2009. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=27/05/2009&paginaDireta=19784> Acesso em: 26 Jan. 2018.

⁴⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 71/2007**. Autor: Dep. Leonardo Vilela. 19/06/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=356220> Acesso em: 26 Jan. 2018.

reduzido o volume do gás de uma termelétrica de Cuiabá. Rapidamente respondido com um longo parecer do Dep. Dr. Rosinha que buscou explicar o procedimento técnico da questão do gás, desmistificando a notícia vinculada ao projeto de decreto. Rosinha tece sua argumentação com um profundo olhar realista sobre o processo decisório em política externa, no qual admite que a condução da negociação é competência do Executivo.

Nesse âmbito, é legítimo que a sociedade e o Parlamento busquem influenciar a condução da política externa. Tal atividade não pode, porém, configurar-se em interferência excessiva, em ingerência, por parte do Poder Legislativo, na gestão dos negócios internacionais, por ser esta uma área de competência precípua do Poder Executivo. É uma questão de escolha de meios, de instrumentos e, principalmente, de graduação. No caso da preposição sob análise, tanto a **escolha do instrumento Legislativo**, como a **definição de seu objetivo**: suspender a tramitação de todos os atos internacionais, que se encontram no Congresso, celebrados entre o Brasil e a Bolívia, constituem-se em **providência extremamente drástica, que tem o potencial de gerar graves reflexos negativos sobre o contexto global das relações bilaterais entre os dois países**. As relações entre o Brasil e a Bolívia são historicamente marcadas pela amizade, a paz e a cooperação. Trata-se de um povo irmão, de uma nação vizinha, um território contíguo ao do Brasil, com uma longa fronteira. Além disso, é grande o contingente de imigrantes bolivianos que pacificamente vivem, trabalham e estudam no Brasil. Considerado o amplo contexto das relações Brasil-Bolívia, não pode a crise do gás, em seus vários aspectos, comprometer tais relações.⁴⁵⁰

O Dep. Raul Jungmann (PPS-PE), colocou-se por várias sessões pela obstrução da pauta caso fosse votada a rejeição deste projeto sem maiores explicações do Poder Executivo, via Itamaraty. A votação que acabou com rejeição do PDC ocorreu apenas em 09/12/2009, e teve voto contra de Jair Bolsonaro (PSC-RJ) e Renato Amary (PSDB-SP).

Ao mesmo tempo, destacamos um caso não relacionado com a integração Sul-Americana, mas que demonstram como novos interesses em diferentes conjunturas conseguem produzir um rápido resultado, por exemplo, no processo de criação do Banco dos BRICS, ou Novo Banco de Desenvolvimento, assinado em julho de 2014. O texto caminhou junto com o “Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS”. A MSC 444/2014 que submeteu à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) foi enviada em 05/01/2015,

⁴⁵⁰ Grifos nosso. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. PDC 71/2007**. Autor: Dep. Dr. Rosinha. 31/10/2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=518394&filename=PDC+71/2007 Acesso em: 27 Jan. 2018.

aprovada para PDC 63/2015 em 07/05/15, aprovada em plenário e enviada ao Senado em 25/05, que promulgou em 03/06.⁴⁵¹ A presidenta Dilma conclui o processo com a publicação do Decreto nº 8.624, de 29 de dezembro de 2015.⁴⁵² Toda a tramitação ocorreu, nesse sentido, dentro de um ano. Constata-se que houve interesse específico de ambos Poderes na aprovação rápida da quantia de US\$ 2 bilhões, por sete anos, para o bloco hemisférico, enquanto o Congresso não aprovou US\$ 400 milhões, em cinco anos, para a integração sul-americana no Banco do Sul.

Muitos outros estudos poderiam se trazidos para demonstrar que uma ampla gama de partidos exerceu o papel da oposição, independente da matriz ideológica. Vimos que há intervenções do PSDB ao PSOL, ainda que em número de obstruções para a pauta do Banco do Sul e da Unasul, certamente o componente conservador foi maior.

⁴⁵¹ BRASIL. Senado Federal. **Decreto Legislativo nº 131**, de 3 de junho de 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2015/decretoLegislativo-131-3-junho-2015-780948-norma-pl.html> Acesso em: 27 Jan. 2018.

⁴⁵² BRASIL. **Decreto nº 8.624**, de 29 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8624-29-dezembro-2015-782210-norma-pe.html> Acesso em: 27 Jan. 2018.

CONCLUSÃO

A política externa de Lula foi realizada a partir de um projeto de desenvolvimento que buscou assumir a direção da condução autônoma da aproximação com seu entorno estratégico, dentro do processo de integração regional sul-americana, que logrou avanços políticos sobre os financeiros.

Nesse sentido, a integração foi concebida como uma estratégia econômica para promoção do desenvolvimento nacional, baseado, dentre outros, no processo industrial, no avanço científico e tecnológico e na expansão agrária. Portanto, no crescimento econômico – com justiça social – com foco no comércio exterior. Ela exerceu um fator primordial para a reinserção internacional do Brasil e da região.

Também foi uma estratégia política para promoção da autonomia regional frente aos ditames das potências desenvolvidas e, sobretudo, da potência hegemônica continental. Por esse ângulo, o estabelecimento de contatos entre os vizinhos sem o patrocínio de outros países fortaleceu esse processo, originado da compreensão de que tinham conjuntamente, capacidade de mudança da ordem internacional tal como estabelecida nos organismos internacionais. Esse esforço conseguiu ampliar o espaço geopolítico de atuação, no qual a integração da região serviu para apoiar uma aproximação com o Sul global, seguindo as iniciativas do IBAS, dos BRICS, com a África e com o Oriente Médio, que por sua vez alcançaria seu auge na mudança das estruturas internacionais na ONU.

Relacionamos essas mudanças também como parte de uma ampliada conjuntura de transformações que tomaram conta da América do Sul no começo do século XXI. A nova esperança residiu em governos progressistas com projetos de desenvolvimento nacional que preservavam o campo regional como privilegiado. No caso do Brasil, a votação massiva em Lula, diante de seu quarto pleito histórico, trouxe à tona a necessidade de atenção ao intenso processo de desigualdade socioeconômica e à miséria que deixava na fome milhares de brasileiros.

Neste palco, a política externa torna-se um dos instrumentos para a atuação no jogo de poder entre os Estados seguindo estratégias determinadas pelos agentes do processo decisório, que levam em consideração o que entendem como interesses nacionais. Essa política não está descolada, portanto, do processo nacional como função de uma complexidade de influências. Atores se misturam em termos de agenda que envolvem tanto parâmetros econômicos e sociais, quanto interesses e particularidades reveladas no discurso e na prática do exercício cotidiano do uso de mecanismos que servem para bloquear e impedir uma deliberação.

A ação externa do Brasil é idealizada, por parte dos executores e da academia, como exclusiva do fazer diplomático, guiado pelo Ministério das Relações Exteriores e determinado pelo Presidente. Essa percepção vem recebendo consideráveis alterações a partir da gestão de competências internacionais de outros Ministérios, como analisamos na negociação do Banco do Sul, uma iniciativa financeira regional das mais importantes que foi capitaneada pelo Ministério da Fazenda com apoio do MRE. Ao mesmo tempo, a busca de ampliação da capacidade de atuação em política externa do Congresso Nacional tem sido patrocinada por um número crescente de partidos. Também reforça o fato do Assessor de Relações Internacionais do Presidente não ter sido da carreira diplomática, mas um professor e um militante do processo autonomista da política externa da integração.

A pesquisa revelou que houve uma série de obstáculos que comprovam a hipótese de uma dinâmica que foi conturbada no que se refere à interação entre Executivo e Legislativo em torno da política externa da integração sul-americana. A reunião do material para a reconstrução da tramitação dos debates e da condução do Tratado de Brasília – que instituiu a União de Nações Sul-Americanas em 2011, e o do Convênio Constitutivo do Banco do Sul – não aprovado, mas não rejeitado, mostrou como resultado a imposição de limitações e constrangimentos às negociações do Executivo, diante de um processo de tentativa de ampliação de poderes do Congresso.

A ação parlamentar sobre matéria internacional é, nesse sentido, guiada pela mesma atitude da ação em matéria nacional. Constatou-se, dessa forma, que os diálogos são os mais diversos e as introduções dos debates dos plenários são pulverizadas em citações locais e em comemorações municipais. Essa atitude é, quase sempre, direcionada por interesses paroquiais e pautada quase exclusivamente por uma única fonte de informação, quais sejam, matérias da grande imprensa, de jornal ou revista semanal de circulação nacional, baseadas nas capitais de São Paulo ou Rio de Janeiro, sem demonstração de contraditório. Essa base gera uma fraca argumentação, sem objetividade e carente comprovação, baseados no senso comum. Essas características se sobressaltaram na pesquisa dos temas relacionados à América do Sul em seu conjunto e com os países da região individualmente.

O que observamos também é que há uma ampla gama de diferenças de pensamentos, que seguramente refletem a pluralidade do povo brasileiro. Ao mesmo tempo, o impasse gerado no choque das opiniões contrárias faz do parlamento um fosso de requerimentos e projetos que perdem sentido devido a um crescente acúmulo de matérias não discutidas, como o caso do Banco do Sul.

O domínio das normas das casas facilita o uso e abuso dos procedimentos regimentais, refletindo também o aumento de poder pessoal de alguns congressistas. A imposição de requerimentos ou os pedidos de vista, que fazem parte do direito de ação dos parlamentares, são duas das possibilidades usadas pelos deputados e senadores nos exemplos acima analisados, como forma de atrasar e barrar uma discussão ou uma votação. Muitos tentam usar, até mesmo, sem saber que não podem, mostrando ou o não conhecimento da regra, ou a vontade de gerar obstrução.

Interesses, informações, assessoria, processos regimentais. Motivações e instrumentos de que dispõem o parlamentar para a prática cotidiana do seu mandato. Ao analisarmos a ação diária dos processos de deliberação e aprovação de matérias sobre a integração sul-americana, demonstramos que a ação do Congresso Nacional envolveu disputa de poder, na tentativa de exercer preponderância sobre o Executivo. Envolveu também disputa pessoal com o chefe do Executivo e até mesmo com chefes de Estado de outros países, como o caso reiterado do presidente venezuelano, Hugo Chávez.

Na parte do Executivo, os interesses e a gestão da política externa estão relacionados a determinadas metas e objetivos traçados desde a campanha eleitoral até a sua realização, e que levam em conta todas as características internas e externas do projeto que vimos analisando. Reiteramos, portanto, que a formação de um quadro executivo direcionado para a política externa de integração foi uma das razões que levaram ao encaminhamento de múltiplas iniciativas nesse campo.

Os obstáculos encontrados pelo projeto para a sua aprovação passam pelo reconhecimento da ação do Congresso Nacional. Democraticamente relacionando-se ao jogo de forças políticas inerentes à sociedade, a tramitação legislativa incorre em caminhos mais conservadores e liberais quando o assunto não é consensual. Esse é o caso da política de integração sul-americana. Os meandros dos procedimentos analisados indicam que os usos recorrentes de expedientes legais por deputados contrários à pauta conseguem produzir empecilho ao processo, até mesmo sua paralisação. As características encontradas no debate sobre a integração rompem com as feições de desinteresse atribuídas ao Congresso Nacional brasileiro sobre política externa. Ao contrário, os debates – e também a falta deles, indicam que há interesse e possibilidade de atuação dentro dos mecanismos regimentais para demonstrar a contrariedade com o tema. Ainda que possa ter confirmado que a rejeição absoluta é menos provável diante de um tema que não tem consenso, podemos afirmar que a principal ação se dá no uso do tempo em que as propostas são analisadas.

Reiteramos, por fim, a relevância da reconstrução do debate interno brasileiro diante de uma conjuntura que logrou agrupar diferentes países em prol de interesses comuns e que questionou a imutabilidade implicada na dependência e no *status quo ante*, que nos manteve como quintal por longa data. O registro das idas e vindas da complexa dinâmica entre o Executivo e o Legislativo em torno da integração regional sul-americana, tanto a partir da análise da lenta aprovação da Unasul quanto com a paralisação do Banco do Sul, surge em momento no qual vêm sendo rapidamente revigoradas ideias e práticas conservadoras por toda a América do Sul. Vislumbra-se daí o retorno da estagnação da integração regional. Ainda que não acabem com as instituições criadas, já que politicamente é um fardo assumir tal responsabilidade, podem ser asfixiadas e ignoradas, deslegitimando os avanços que vimos registrado na primeira década do século XXI.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. Rio de Janeiro, 2006. 142 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, Issue 3, p. 689-718, sep., 1969.

ALMEIDA, Marta Tavares de. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: **Legística, qualidade da lei e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 1999.

ANASTASIA, Fátima; Christopher Mendonça; Almeida, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 2, p. 617-657, julho/dezembro 2012.

AMORIM, Celso. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de conjuntura**, n. 4. Observatório de Política Sul-Americana/Iuperj. Rio de Janeiro. 04/03/2005. Disponível em: <http://bit.ly/2FLm2QH> Acesso em: 30 Jan. 2018.

_____. A integração sul-americana. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, 10 (outubro/dezembro) Brasília, Projeto Raúl Prebisch, pp. 5-26, 2009.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula**. A condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

BERNAL-MEZA, Raúl. Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 45-62, Dez. 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: _____ (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v.1. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRICEÑO-RUIZ. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**. v. 9. n. 18. pp. 9-41. Julio-Diciembre 2014.

BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. **Brazil and Latin America: between the separation and integration paths**. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2017.

_____.; _____. **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean**. Development and Autonomy. New York: Palgrave Macmillan, 2013. (International Political Economy Series).

_____.; SIMONOFF, A. (Eds) **Integración y cooperación regional en América Latina**. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos, 2015.

CALIXTRE, André; BARROS, Pedro. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**. IPEA. nº 3, pp. 19-25, Julho de 2010.

CAMINO, Maria Ester; MENCK, José Theodoro. Tempo de tramitação dos atos internacionais: Poder Executivo e Congresso Nacional (1988-2017). **Nota Técnica**. Câmara dos Deputados. Brasília, Set. 2017.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo veto player?** Departamento de Ciência Política da Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, julho de 2006. Disponível em: <http://bit.ly/2FHUMpo> Acesso em: 28 Jan. 2018.

CARVALHO, Carlos Eduardo; et al. Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. In: VADELL, Javier; CAMPOS, Tatiana Las Casas. **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2011.

CARVALHO, Glauber Cardoso; OLIVEIRA, Erica. Hermenêutica: percepções e debates sobre a interpretação jurídica e sua influência no ordenamento social. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 5, n 1, pp. 42-58, 2010.

_____. **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul**. 2013. 194f. Dissertação. (Mestrado em Economia Política Internacional). PEPI-Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2013.

CASTRO, Araújo. (1978) O pensamento de Araújo Castro. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (orgs). **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. v. 2 Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

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

_____.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3º ed. Brasília. Ed.UnB, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: vol. 28, nº1, pp. 113-131, 1985.

CINNANTI, Cristina Jacobson Jácomo. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. **E-Legis**, n.06, p.84-95, 1º sem 2011.

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

FERRARI, Andrés; CUNHA, André Moreira. As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 2 (33), p. 47-80, ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n2/a03v17n2.pdf> Acesso em: 20 Jan. 2018.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.2, p. 432-453, Nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 Jan. 2018.

FILGUEIRAS, Luiz; PINEHIRO, Bruno; PHILIGRET, Celeste; BALANCO, Paulo. Modelo liberal-periférico e blocos de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico, 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. 2009. 255f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2009

FONSECA Jr, Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONTANIVE, **Estudo a respeito da elaboração de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) visando a alterar os artigos da constituição federal que tratam da apreciação dos atos internacionais, dando poderes ao Poder Legislativo de modificá-los**. Consultoria jurídica da Câmara dos Deputados. 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2244> Acesso em: 28 Jan. 2018.

FONTES, Pablo; COSTA, Tauíla. A mídia como agente político de (des)integração entre países? Uma análise do caso TeleSur. **9º Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP)**. 25 a 28 de Julho de 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2plpeMG> Acesso em: 3 Fev. 2018. p. 23.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento com abundância de divisas**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2008. (Coleção Arquivos Celso Furtado)

FURTADO, Fabrina. Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica? **OIKOS**. Rio de Janeiro, nº 9, ano VII, p. 173-190, 2008.

GABSH, Rodrigo D'Araújo. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo**. Brasília: FUNAG, 2010.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. 2.ed. ver. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Contraponto/Brasília: Funag, 2005.

_____. **Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2005)**. Brasília: Funag, 2007.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GIACALONE, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis: external influences and internal circumstances. **Foreign Policy Analysis**, 8, pp. 335-353, 2012. doi: 10.1111/j.1743-8594.2011.00176.x

GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. Porto Alegre: Cedep/UFRGS, 2003. Disponível em: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf Acesso em: 18 Dez. 2017.

_____. História das Relações Internacionais. in: _____; LESSA, Monica(Org.). **História das Relações Internacionais: teorias e processos**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007.

_____. **Relações Internacionais**. 3ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

_____. A inserção do Brasil na América do Sul. **Oikos**, v. 10, n. 2, p. 133-149, 2011.

_____. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. In: RESENDE, Erica; MALLMAN, Maria Izabel. **Mercosul 21 anos: maioria ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013.

_____. Autonomia. In: CARVALHO, Glauber; ROSEVICS, Larissa (Org.) **Diálogos Internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Per Se, 2017.

_____; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: vol. 6, nº12, pp. 211-246, 1993.

_____; _____. **A Política Externa Brasileira e o Regime Militar: 1964-1984**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1991. (Série Primeira Versão, n. 38)

_____; _____. **Militares, Diplomatas e Política Externa no Brasil pós-64**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1991. (Série Primeira Versão, n. 36)

GRANATO, Leonardo. A autonomia como verto da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. **Oikos**, v. 13, n. 2, p. 78-90, 2014. Disponível em: <www.revistaioikos.org>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____; ODDONE, Nahuel; BATTAGLIA, Matías. Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina? Teoría e Pesquisa. **Revista de Ciência Política**, v. 25, n. 1, p. 153-175, 2016.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (1999) **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS Ed./Contraponto, 2002.

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HERMANN, M. G. Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. **International Studies Quarterly**, n. 24, pp. 7-46, 1970;

_____. Effects of Personal Characteristics of Leaders on Foreign Policy. In EAST, M. A.; SALMORE, S. A.; HERMANN, C. F. **Why Nations Act**. Beverly Hills, CA: Sage, 1978.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003

_____; LIGHT, Margot. Foreign Policy Analysis. In: LIGHT, Margot; GROOM, A.J.R. (eds.) **Internacional Relations**. A handbook of current theory. Colorado, US: Lynne Rienne Publisher, 1985

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, n. 14, pp. 233–309, 1970.

HUDSON, Valerie. Foreign policy decision-making: a touchstone for International Relations theory in the twenty-first century. In: SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **Foreign policy decision-making (revisited)**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

_____. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis** v. 1, n. 1, pp. 1–30, March, 2005.

_____; VORE, Christopher. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**. Volume. 39. Issue 2, pp. 209-238, October, 1995.

HURRELL, Andrew James. (1986) **The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system. 1964-1985**. Brasília: FUNAG, 2013.

JAGUARIBE, Helio. (1979) **Introdução ao desenvolvimento social**. Brasília: FUNAG, 2013.

_____. (1987) Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano. In: _____. **Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos**. Brasília: FUNAG, 2008.

JAKOBSEN Kjeld Aagaard. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de São Paulo. São Paulo: IRI-USP, 2016

LAURENTIIS, Lucas de; DIAS, Roberto. A qualidade legislativa no Direito Brasileiro: teoria, vícios e análise do caso do RDC. **RIL** (Brasília), v. 52 n. 208, pp. 167-187, out./dez. 2015

LASSWELL, H. D. **Psychology and Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1930

_____. **Power and Personality**. New York: Norton, 1948.

LESSA, Monica Leite. Aspectos da dinâmica cultural da integração. Introdução. In: SARTI, Ingrid; et al. **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. v. 2. Rio de Janeiro: PerSe, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, v. 6, n.12, pp. 7-28, 1990.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**. v. 22, n. 2, pp. 265-303, julho/dezembro, 2000.

_____. **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Brasília: FUNAG, 2013.

_____; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: vol. 25, nº3, pp. 349-363, 1982.

_____; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**. n. 52, pp. 121-200, 2000.

LORENZINI, María Elena. Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Hélio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas. **Documentos de Trabajo**, n. 8 (Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales), Instituto de Relaciones Internacionales, Univ. Nac. de La Plata, pp. 13-33, Junio 2014.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Estratégias e Modelos de Desenvolvimento. In._____. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico, 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da Política Externa brasileira na década 1964-74. **Cadernos CEBRAP**, 12, São Paulo, pp. 54-98, 1974.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among theories – strengths and weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, pp. 466-496, 1992.

_____. **Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

_____; KEOHANE, Robert (eds.) **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Estudo das Relações Internacionais No Brasil: O Estado da Arte. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba/PR, UFPR, nº 12, pp. 83-98, junho de 1999.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: Ed.FGV, 2007.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, pp. 473-524, Dec, 1993.

MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência: a Política Externa Brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. Neutralidade Dependente: o caso do Brasil, 1939-42. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: v. 6, n. 12, pp. 177-189, 1993.

NERY, Tiago. **A política externa brasileira e a Unasul: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul**. 2015. 267f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2015.

NOBREGA, Maíson da. **Banco do Sul: desperdício e inutilidade** Disponível em: <http://mailsondanobrega.com.br/colunas/banco-do-sul-desperdicio-e-inutilidade/> Acesso em: 23 Jan. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, ação e Estado. Teria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a Iniciativa para a integração de infraestrutura regional sul-americana. In: COSTA, Darc (org.) **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei Ed, 2011.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: IRI/PUC, v. 22, n. 2, pp. 305-335, 2000.

_____. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990**. V. 4 Prioridades, Atores e Políticas. 1.ed. São Paulo: USP, 2000.

_____. (1994) **Foreign Policy decision making under the Geisel government: The President, the Military and the Foreign Ministry**. Brasília: FUNAG, 2013

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980.

_____. La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo. **Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas**. UN de Rosario, n. 37/38, 1971.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics. **International Organization**, v. 42, pp. 427-461, 1988

RESEK, Francisco. Congresso Nacional e tratados. O regime constitucional de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. v. 45 n. 179, pp. 343-363, jul./set. 2008.

RIZEK JUNIOR, Rubens. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. 355f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

ROSENAU, James. (1966) Pre-theories and theories of foreign policy. In: _____. **The study of world politics**. Volume 1: Theoretical and methodological challenges. New York: Routledge, 2006.

ROSEVICS, Larissa. **O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI: por uma integração regional via educação**. Tese (Doutorado em Economia. Política Internacional). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. **Latin American Politics and Society**, 45, n. 1, pp. 1-24, 2003.

SADER, Emir (org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

_____. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SANTIAGO, Rodrigo. **A política externa brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados**. 2012. 200f. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 2012.

SANTOS, Theotonio dos. **Teoria da Dependência: balanços e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2015. (Obras Escolhidas, v. 1)

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, pp. 9-41. jan-jun, 2014

SARAIVA, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais** (Lisboa), v.37, pp. 63-78, 2013

SARTI, Ingrid. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo-Relet**, Segunda Época, año 15, n. 23-24, 2010. Disponível em: http://relet.iesp.uerj.br/Relet_23-24/art1.pdf Acesso em: 30 Jan. 2018.

_____. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. In: CAETANO, G. (Org.) **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011.

_____. Desafios da integração ampliada da América do Sul. In: _____. et al. **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. v. 1. Rio de Janeiro: PerSe, 2013.

_____. Theoretical and developmental challenges to contemporary South American Integration. In: CARVALHO, Glauber; ROSEVICS, Larissa (Org.) **Diálogos Internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Per Se, 2017.

_____. Desafios à Esquerda. Notas sobre a Integração em Tempos de Crise. In: SIERRA, Geronimo de (ed.) **Los progressismos en la encrucijada**. Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Venezuela, Montevideo: Universidad de la Republica, 2017.

_____. **Da outra margem do rio: os partidos políticos em busca da utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Faperj, 2006.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2004.

SERBIN, Andrés. Unasur frente a las crisis regionales: multipolaridade, liderazgos e instituciones regionales. In: VADELL, Javier; CAMPOS, Tatiana Las Casas. **Os novos**

rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2011.

SEVERO, Luciano. Mecanismos regionais de financiamento para a integração da América do Sul. In: COSTA, Darc (org.) **América do Sul: integração e infraestrutura.** Rio de Janeiro: Capax Dei Ed, 2011. p. 359.

SILVA, Carolina Albuquerque. **A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caribe no século XXI: entre a autonomia e a contra-hegemonia.** 2017. 115 f., Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SILVA, Fabrício Pereira da. **Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas.** Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

SIMONOFF, Alejandro. La autonomia puiguiana. **Documentos de Trabajo**, n. 8 (Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales), Instituto de Relaciones Internacionales, Univ. Nac. de La Plata, pp. 53-61, Junio 2014.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W; SAPIN, Burton. Decision-Making as an Approach to the Study International Politics. In: _____; _____; _____. **Foreign policy decision-making (revisited).** New York: Palgrave Macmillan, 2002.

SOLOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. 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, pp. 40-59, 2013

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: MONTEIRO NETO, Aristides. (Org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento.** 1ed. v. 3. Brasília: Ipea, 2014.

SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. A relação entre Executivo e Legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 50, p. 123-140, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200010&lng=pt&nrm=iso. Acessos em: 09 Fev. 2018.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1956.

TAUNAY FILHO, Jorge d'Escragnolle. Comunidade Sul-Americana de Nações - Casa. In: FUNAG. **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - II CNPEPI.** Seminário América do Sul, 30 de março de 2007. Brasília: Funag, 2008.

VENTURA, Deyse; BARALDI, Camila. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. **Revista PONTES sobre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável.** v. 4, n. 3, Julho 2008, Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-unasul-e-a-nova-gram%C3%A1tica-da-integra%C3%A7%C3%A3o-sul-americana> Acesso em 21 Jan. 2018.

VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula.** São Paulo: Ed. UNESP, 2011.

_____; RAMANZINI JUNIOR, H. Autonomia, integração regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 57, pp. 517-552, 2014.

_____; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional** (PUCRJ. Impresso), v. 29, pp. 273-335, 2007.

_____; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo . Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social** (USP. Impresso), São Paulo, v. 15, pp. 31-61, 2004.

VIZENTINI, Paulo. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008

_____. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

XAVIER, E.; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes. **OIKOS**, n. 5, nov. 2008. Disponível em: <http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/view/105/73>. Acesso em: 20 Dez. 2017.

ENTREVISTAS EM ÁUDIO E VÍDEO

AMORIM, Celso. TV 247 - **Entrevista com Celso Amorim**. 10 de out de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DTRdXBbSvBc> Acesso em: 20 Dez. 2017

AMORIM, Celso. **Exclusivo: Fernando Morais entrevista o ex-chanceler Celso Amorim**. 13 de dez de 2017b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DTRdXBbSvBc> Acesso em: 20 Dez. 2017.

SATURNINO BRAGA, Roberto. **Entrevista com o ex-deputado e ex-senador Roberto Saturnino Braga** concedida ao autor em 02 de fevereiro de 2018.

ENTREVISTAS PUBLICADAS

AMORIM, Celso. Intérpretes do pensamento desenvolvimentista. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, pp. 214-242, jan-jun. 2017. Disponível em: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br Acesso em: 20 Dez. 2017.

_____. Qual o papel de Marco Aurélio Garcia na política externa de Lula, segundo Celso Amorim. Entrevista concedida a João Paulo Charleaux. **Jornal Nexo**. 29 Jul. 2017. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2017/07/29/Qual-o-papel-de-Marco-Aur%C3%A9lio-Garcia-na-pol%C3%ADtica-externa-de-Lula-segundo-Celso-Amorim> Acesso em: 23 Dez. 2017.

GUIMARÃES NETO, Samuel Pinheiro. Punido por defender o país. Entrevista concedida a Marina Amaral, João de Barros, José Arbex Jr., Wagner Nabuco, Sérgio de Souza. **Caros Amigos**. n. 51, pp 32-37, junho de 2001. Disponível em: <http://www.unicamp.br/fea/ortega/NEO/SamuelPinheiroGuimaraes.pdf> Acesso em: 20 Dez. 2017.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. O necessário, o possível e o impossível. Entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili. In: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

DOCUMENTOS

BANCO DEL SUR. **Declaración de Quito**. 3 de mayo de 2007 Disponível em: http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=2630 Acesso em: 20 Jan. 2018.

BANCO DO SUL. **Acta Fundacional del Banco del Sur**. Buenos Aires, 09 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/11/ActaFundacionBancoSur2007.pdf> Acesso em: 22 Jan. 2018.

BANCO DO SUL. **Convênio Constitutivo do Banco do Sul**. 26 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=965755&filename=Tramitacao-MSc+45/2012 Acesso em: 22 Jan. 2018.

BNDES. **Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**. Disponível em: <http://bit.ly/2CVoH8p> Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios**. Brasília: PR/SAE, 2010. p. 343

CASA. **Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones**. III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_L_CUSCO SOBRE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES TERCER A CUMBRE PRESIDENCIAL SUDAMERICANA.pdf?noderef=5139616a-e576-4e3a-ae72-793a4cc4981f Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

CASA. **Declaración presidencial y agenda prioritaria**. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones Brasilia, 30 de septiembre de 2005. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION PR ESIDENCIAL Y AGENDA PRIORITARIA PRIMERA REUNION DE JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES.pdf?noderef=d1413e9d-b093-47b1-976b-b354f259a2e5> Acesso em: 20 Jan. 2018.

CASA. **Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano**. Montevideo, 9 de diciembre de 2005. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION SOBRE LA CREACION DE LA COMISION ESTRATEGICA DE REFLEXION SOB>

RE EL PROCESO DE INTEGRACION SUDAMERICANO.pdf?noderef=72fe16d1-291a-4658-89e3-f80e1b4de61f Acesso em: 20 Jan. 2018.

CASA. Propuesta del Presidente Evo Morales. Construyamos con nuestros pueblos una verdadera comunidad sudamericana de naciones para vivir bien. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La Paz, 2 de octubre de 2006. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PROPUESTA_DEL PRESIDENTE EVO MORALES CONSTRUYAMOS CON NUESTROS PUEBLOS UNA VERDADERA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES PARA VIVIR BIEN.pdf?noderef=e195f577-29ea-4f6e-9adb-544ecb538605 Acesso em: 20 Jan. 2018.

CASA. Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones. Cochabamba, 9 de dezembro de 2006. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DOCUMENTO_FINAL_DE_LA_COMISION ESTRATEGICA_DE REFLEXION_UN NUEVO MODELO DE INTEGRACION DE AMERICA DEL SUR HACIA LA UNION SUDAMERICANA DE NACIONES.pdf?noderef=812632f4-f56f-4304-9152-0c865d404126 Acesso em: 20 Jan. 2018.

CASA. Declaración de Cochabamba: Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana. Cochabamba, 9 de dezembro de 2006. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE COCHABAMBA COLOCANDO LA PIEDRA FUNDAMENTAL PARA UNA UNION SUDAMERICANA.pdf?noderef=291f5cf3-5ad2-4a46-9c49-b94b68682505 Acesso em: 20 Jan. 2018.

CASA. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE COCHABAMBA COLOCANDO LA PIEDRA FUNDAMENTAL PARA UNA UNION SUDAMERICANA.pdf?noderef=291f5cf3-5ad2-4a46-9c49-b94b68682505 Acesso em: 20 Jan. 2018.

ONU. Carta da Organização das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> Acesso em: 28 Jan. 2018.

ONU. Declaração Universal de Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> Acesso em: 28 Jan. 2018.

PARLATINO. Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano. 16 de novembro de 1987. Disponível em: <http://parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf> Acesso em: 13 Dez. 2017.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Carta de princípios. 1º de maio de 1979. Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/cartadepincipios.pdf> Acesso em: 13 Dez. 2017.

_____. **Manifesto de Fundação.** 10 de fevereiro de 1980. Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf> Acesso em: 13 Dez. 2017.

_____. **Programa de Governo de 1989. As bases do plano alternativo de governo.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

_____. **Programa de Governo de 1994. Uma revolução democrática no Brasil - bases do programa de governo.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

_____. **Programa de Governo de 1998. União do povo – muda Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

_____. **Carta compromisso. União do povo – muda Brasil.** 6 Jul. 1998 São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

_____. **Programa de Governo de 2002. Um Brasil para todos.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

_____. **Carta ao Povo Brasileiro. Um Brasil para todos.** 22 Jun. 2002. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

_____. **Compromisso com a Soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro. Um Brasil para todos.** 23 Jul. 2002. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

_____. **Programa de Governo de 2006. Lula de novo com a força do povo.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 13 out. 2016.

_____. **Estatuto do Partido dos Trabalhadores.** Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2016/03/ESTATUTO-PT-2012-VERSAO-FINAL-alterada-outubro-de-2015-2016mar22.pdf> Acesso em: 13 Dez. 2017.

SOUTH COMMISSION. **O desafio ao Sul: relatório da Comissão Sul.** Porto: Edições Afrontamento, 1990.

UNASUL. **Conclusiones Reunión extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur.** Brasilia, 23 de mayo de 2008. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/CONCLUSIONES_R_EUNION_EXTRAORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=341ebfd3-e070-4f91-afb2-cff2b064871c Acesso em: 20 Jan. 2018.

UNASUL. **Decisão para o funcionamento transitório da Secretaria Geral da Unasul.** Brasilia, 23 de maio de 2008. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/>

[unasursg/documents/content/CONCLUSIONES REUNION EXTRAORDINARIA DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR.pdf?noderef=341ebfd3-e070-4f91-afb2-cff2b064871c](https://repodoc.unasursg.org/alfresco/service/document?docid=urn:uuid:44d79020-e810-4d55-99f7-7f0ae5db23ec) Acesso em: 20 Jan. 2018.

UNASUL. **Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas-Unasul**. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <https://repodoc.unasursg.org/alfresco/service/document?docid=urn:uuid:44d79020-e810-4d55-99f7-7f0ae5db23ec> Acesso em: 20 Jan. 2018.

UNASUL. **Discurso para la Cumbre de Parlamentos de Unasur**. Quito, 14 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.voltairenet.org/article166053.html> Acesso em: 24 Jan. 2018.

DISCURSOS E COMUNICADOS

ARANHA, Oswaldo. (1947) Discurso de abertura da Segunda Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, 16 de setembro de 1947. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (orgs). **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012.

BRASIL. **Comunicado de Brasília**. 1º de setembro de 2000. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N87_2Sem_2000.pdf Acesso em: 27 jan. 2018.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **Comentários do Secretário-Geral das Relações Exteriores**, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no encerramento de Seminário sobre a América do Sul no Instituto Rio Branco. Brasília, 2 de agosto de 2000. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 87, 2º semestre de 2000. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N87_2Sem_2000.pdf Acesso em: 27 jan. 2018.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de encerramento do Fórum Econômico Mundial sobre a América Latina**. Santiago do Chile, 26 de abril de 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2Fm3Zno> Acesso em: 22 Jan. 2018.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura da ata de fundação do Banco do Sul**. Buenos Aires, 09 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2Fj9xif> Acesso em 22 Jan. 2018.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas Nova Iorque-EUA**, 23 de setembro de 2008. Disponível em: <http://bit.ly/2pnEYhC> Acesso em 22 Jan. 2018.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de anúncio dos atos assinados em conjunto com o presidente da**

Venezuela, Hugo Chávez - Caracas, 6 de agosto de 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2Fm3Zno> Acesso em: 22 Jan. 2018.

BASE DE DADOS

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discursos presidenciais: Luiz Inácio Lula da Silva**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> Acesso em: 2 Fev. 2018.

CENTRO DE SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Disponível em: www.cespe.unb.br Acesso em: 19 Jan. 2018.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Acordos do qual o Brasil faz parte. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/796-negociacoes-internacionais-2> Acesso em: 26 Jan. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições anteriores. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores> Acesso em: 13 Dez. 2017.

LEGISLAÇÃO E DEBATE LEGISLATIVO

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 28 Jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 28 Jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 28 Jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm Acesso em 13 Dez. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 13 Dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm Acesso em: 13 Dez. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 70/2003**. Autor: Dep. Ney Lopes. 28/05/2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117431> Acesso em: 29 Jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4732.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 4.759, de 20 de junho de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5032.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4801.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5032.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5979.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm Acesso em: 23 Jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.322, de 21 de dezembro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6322.htm Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11754.htm Acesso em: 13 Dez. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm Acessado em: 20 Dez. 2017.

BRASIL. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. Atualizado em 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-comum-do-congresso-nacional> Acesso em: 23 Nov. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.624, de 29 de dezembro de 2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8624-29-dezembro-2015-782210-norma-pe.html> Acesso em: 27 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem MSC n.º 82/2007**. Autor. Poder Executivo. 26/02/2007 Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=438578&filename=Tramitacao-MS+82/2007 Acesso em 26 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 48/2007 CFT**. Autor: Dep. Silvio Torres. 16/05/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=351687> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 46/2007 CREDN**. Autor: Dep. Arnaldo Madeira. 17/05/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=351964> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos de Comissão: CFT 23/05/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=15003> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 71/2007**. Autor: Dep. Leonardo Vilela. 19/06/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=356220> Acesso em: 26 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública n. 1076/2007 CFT**. 12/07/2007 Disponível em: <http://bit.ly/2I8k7XU> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. MSC 82/2007**. Relator: Deputado Dr. Rosinha. 21/08/2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=493772&filename=Tramitacao-MS+82/2007 Acesso em: 26 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 100/2007 CFT**. Autor: Dep. Luciana Genro. 19/10/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=372852> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC n.º 387/2007**. Autor. CREDN. 25/10/2007 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373907> Acesso em 26 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. PDC 71/2007**. Autor: Dep. Dr. Rosinha. 31/10/2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=518394&filename=Tramitacao-PDC+71/2007 Acesso em: 27 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos de Comissão: CFT 07/11/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=16670> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CCJC. PDC 387/2007**. Relator: Deputado Paulo Maluf. 13/11/2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=522587&filename=Tramitacao-PDC+387/2007 Acesso em: 26 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública n. 2228/2007 CFT**. 06/12/2007 Disponível em: <http://bit.ly/2FjEsba> Acesso em: 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 659/2008**. Autor: Dep. Raul Jungmann. 11/06/2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=399247> Acesso em 20 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem MSC n.º 537/2008**. Autor. Poder Executivo. 25/07/2008 Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=588472&filename=Tramitacao-MS+537/2008

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. PDC 659/2008**. Relator: Deputado Pedro Valadares. 18/11/2008 Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=615085&filename=Tramitacao-PDC+659/2008 Acesso em: 20 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n.º 3447/2008 CREDN**. Autor: Dep. Raul Jungmann. 18/11/2008. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=615451&filename=Tramitacao-PDC+659/2008 Acesso em 20 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. MSC n.º 537/2008**. Relator: Dep. Marcondes Gadelha 28/04/2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656448&filename=Tramitacao-MS+537/2008 Acesso em: 21 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Voto separado CREDN. MSC n.º 537/2008**. Autor: Dep. Raul Jungmann. 09/06/2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=663173&filename=Tramitacao-MS+537/2008 Acesso em: 21 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 1669/2009**. Autor: CREDN. 15/07/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=442961> Acesso em 22 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Ata da sexagésima segunda reunião ordinária**, 1º de setembro de 2009 Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/686017.htm> Acesso em 22 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CCJC. PDC 1669/2009**. Relator: Dep. Dr. Rosinha. 25/08/2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=682781&filename=Tramitacao-PDC+1669/2009 Acesso em: 22 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 237**, 10/09/2009. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=237.3.53.O> Acesso em 22 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 246** de 17/09/2009. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=246.3.53.O> Acesso em 22 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 275** de 08/10/2009. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=275.3.53.O> Acesso em 22 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 342/2011 CREDN**. Autor: Dep. Cândido Vaccarezza. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=840279&filename=Tramitacao-PDC+1669/2009 Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão 135** de 31/05/2011 (Extraordinária - CD). Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=135.1.54.O> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 50/2011 CFT**. Autor: Dep. Jean Willys. 28/06/2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=510156> Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. **Decreto Legislativo n° 159, de 14 de julho de 2011**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretoLegislativo-159-13-julho-2011-610957-tratado-133090-pl.html> Acesso em: 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Reunião n. 1603/2011 CFT**. Seminário Especulação e Crise Financeira, Integração Financeira Regional e Auditoria da Dívida Pública. 06/10/2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=510156> Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem MSC n.º 537/2008**. Autor. Poder Executivo. 22/02/2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=534976&ord=1> Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer RBPM. Mensagem 45/2012**. Autor: Dep. Dr. Rosinha 13/03/2012. Notas taquigráficas. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/sessao/disc/listaDisc.asp?s=000081/12> Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo PDC 548/2012**. Autor: RBPM. 22/03/2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=538364&ord=1> Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CREDN. PDC 548/2012**. Autor: Dep. Manoela D'Ávila. 09/05/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=989879&filename=Tramitacao-PDC+548/2012 Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Voto separado CREDN. PDC 548/2012**. Autor: Dep. Claudio Cajado. 16/05/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=992516&filename=Tramitacao-PDC+548/2012 Acesso em: 25 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos de Comissão: CREDN 16/05/2012**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=29001> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento REQ n° 150/2012 CREDN**. Autor: Dep. Emanuel Fernandes. 23/05/2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=545027> Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos de Comissão: CREDN 23/05/2012**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=29091> Acesso em 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CCJC PDC 548/2012**. Autor: Dep. Paulo Magalhães. 06/06/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=997256&filename=Tramitacao-PDC+548/2012 Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer CFT PDC 548/2012**. Autor: Dep. Paulo Magalhães. 06/06/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=997256&filename=Tramitacao-PDC+548/2012 Acesso em: 24 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos do Plenário da CD. Sessão de 01/06/2015**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?codReuniao=39443> Acesso em: 25 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 424/2014**. Autor: Senado Federal - Luiz Henrique - PMDB/SC 08/08/2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=621723> Acesso em: 29 Jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD**. Atualizado em 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> Acesso em: 23 Nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Exposição de Motivos - EM Interministerial n° 1 /CC/MJ**. Autores: Ministros José Dirceu e Marcio Thomaz Bastos. 01/03/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil/03/Exm/2003/1-CCV-MJ-03.htm>. Acesso em: 20 Dez. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 52/2001**. Autor: Sen. Roberto Requião. 30/11/2001. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49034> Acesso em: 29 Jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo PDS 430/2009**. Autor: Câmara dos Deputados. 22/12/2008. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88888> Acesso em: 26 Jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Discursos do Plenário do SF. PDS 430/2009**. Autor: Câmara dos Deputados. 26/05/2009. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=27/05/2009&paginaDireta=19784> Acesso em: 26 Jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo PDS 138/2011**. Autor: CREDN-CD. 03/06/2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100517> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer CRE. PDS 138/2009**. Relator: Dep. Aníbal Diniz. 30/06/2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4049036&disposition=inline> Acesso em: 23 Jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 35/2011**. Autor: Sen. Luiz Henrique. 12/05/2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100215> Acesso em: 29 Jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Discursos do Plenário do SF. Sessão 07/07/2011**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=08/07/2011&paginaDir eta=28236> Acesso em 23 Jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto Legislativo nº 131**, de 3 de junho de 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2015/decretoLegislativo-131-3-junho-2015-780948-norma-pl.html> Acesso em: 27 Jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal – RISF**. Atualizado em 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno> Acesso em: 23 Nov. 2017.

JORNAIS E NOTÍCIAS

BARBOSA, Alexandre Freitas. Marco Aurélio Garcia, o scholar orgânico da classe trabalhadora. **Drops**, São Paulo, ano 18, n. 118.09, Vitruvius, jul. 2017. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/18.118/6617> Acesso em: 23 Dez. 2017.

FOLHA DE S. PAULO. **Nasce uma sigla**. Editorial. 25 de maio de 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2505200801.htm> Acesso em: 20 Jan. 2018.

Martín Granovsky. Marco Aurélio Garcia, o mestre da unidade sul-americana. **Carta Maior**. 25 Jul. 2017. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Marco-Aurelio-Garcia-o-mestre-da-unidade-sul-americana/4/38518> Acesso em: 23 Dez. 2017.

MAGNOLI, Demétrio. Lula e a falência da “Doutrina Garcia”. **O Globo**. Brasil. 31 de janeiro de 2013.

MARIN, Denise; LEO, Sergio. Turbulências no Mercosul ameaçam a criação da Alca. **Valor Econômico**. 26 Mar. 2001. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/1000006034/turbulencias-no-mercosul-ameacam-criacao-da-alca#ixzz3Kfu8S5UB> Acesso em: 20 Dez. 2017.

ESTADO de São Paulo. **Chávez dá ultimato e ameaça retirar Venezuela do Mercosul.** 04/07/2007. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,chavez-da-ultimato-e-ameaca-retirar-venezuela-do-mercosul,15732> Acesso em: 2 Fev. 2018.

PRENSA AVN. **Banco del Sur se consolida como instrumento financiero para la integración latinoamericana.** 12 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.avn.info.ve/contenido/banco-del-sur-se-consolida-como-instrumento-financiero-para-integraci%C3%B3n-latinoamericana> Acesso em: 26 Jan. 2018.

SEQUEIRA, Claudio Dantas. Unasul funcionará sem aval Legislativo. **Folha de S. Paulo.** 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2305200816.htm> Acesso em: 20 Jan. 2018.

TELESUR. **Ecuador anuncia reunión en pro de reimpulsar el Banco del Sur.** 27 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/news/Ecuador-anuncia-reunion-en-pro-de-reimpulsar-el-Banco-del-Sur-20160826-0075.html> Acesso em: 26 Jan. 2018.

UNICAMP. **Morre, aos 76 anos, Marco Aurélio Garcia.** 20 Jul. 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2017/07/20/morre-aos-76-anos-marco-aurelio-garcia> Acesso em: 23 Dez. 2017.

ENCICLOPÉDIAS E DICIONÁRIOS

BADARÓ, Marcelo. Luis Inácio da Silva – Verbete Biográfico. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro.** FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-inacio-da-silva> Acesso em: 20 Dez. 2017

DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO. Partido dos Trabalhadores (PT) – Verbete Temático. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro.** FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-dos-trabalhadores-pt> Acesso em: 20 Dez. 2017

SCOREL, Sílvia; MELO E SILVA, Alexandra de; LAMARÃO, Luisa. Celso Luís Nunes de Amorim – Verbete Biográfico. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro.** FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-luis-nunes-de-amorim> Acesso em: 20 Dez. 2017

HEYE, Thomas. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - Verbete Temático. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro.** FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica> Acesso em: 20 Dez. 2017

SITES

ALBA-TCP. **Sucre – Sistema Unitário de Compensación Regional de Pagos.** Disponível em: <http://www.sucrealba.org> Acesso em: 1 Fev. 2018.

BANCO DEL ALBA. Disponível em: <http://www.bancodelalba.org/> Acesso em: 1 Fev. 2018.

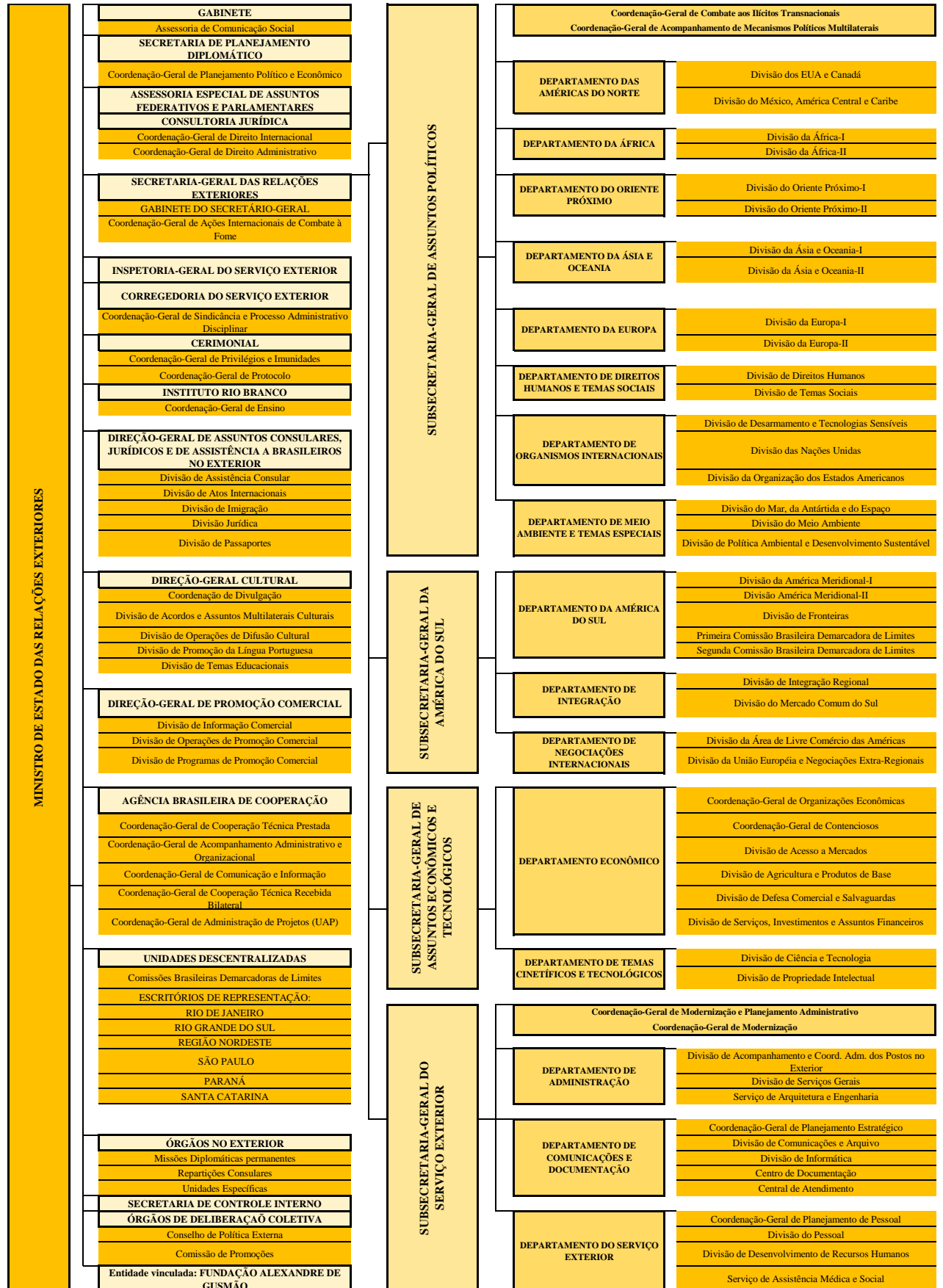
BRASILEIROS PELO MUNDO. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br> Acesso em: 18 Jan. 2018.

INSTITUTO LULA. **Biografia Luiz Inácio Lula da Silva.** Disponível em: <http://www.institutolula.org/biografia> Acesso em: 20 Dez. 2017.

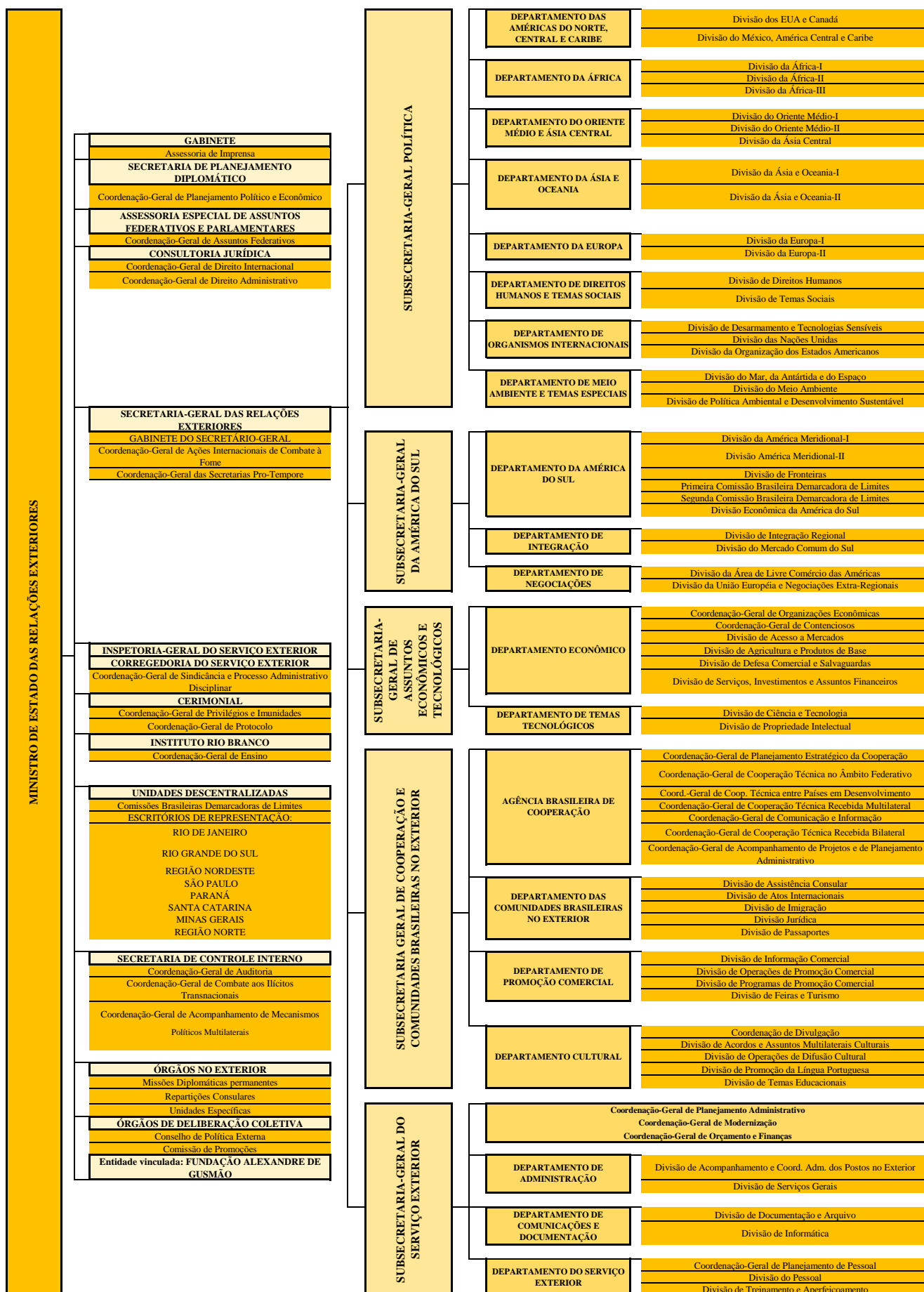
FORO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org> Acesso em: 23 Dez. 2017.

SOUTH CENTRE. Disponível em: www.southcentre.int/ Acesso em: 18 Jan. 2018.

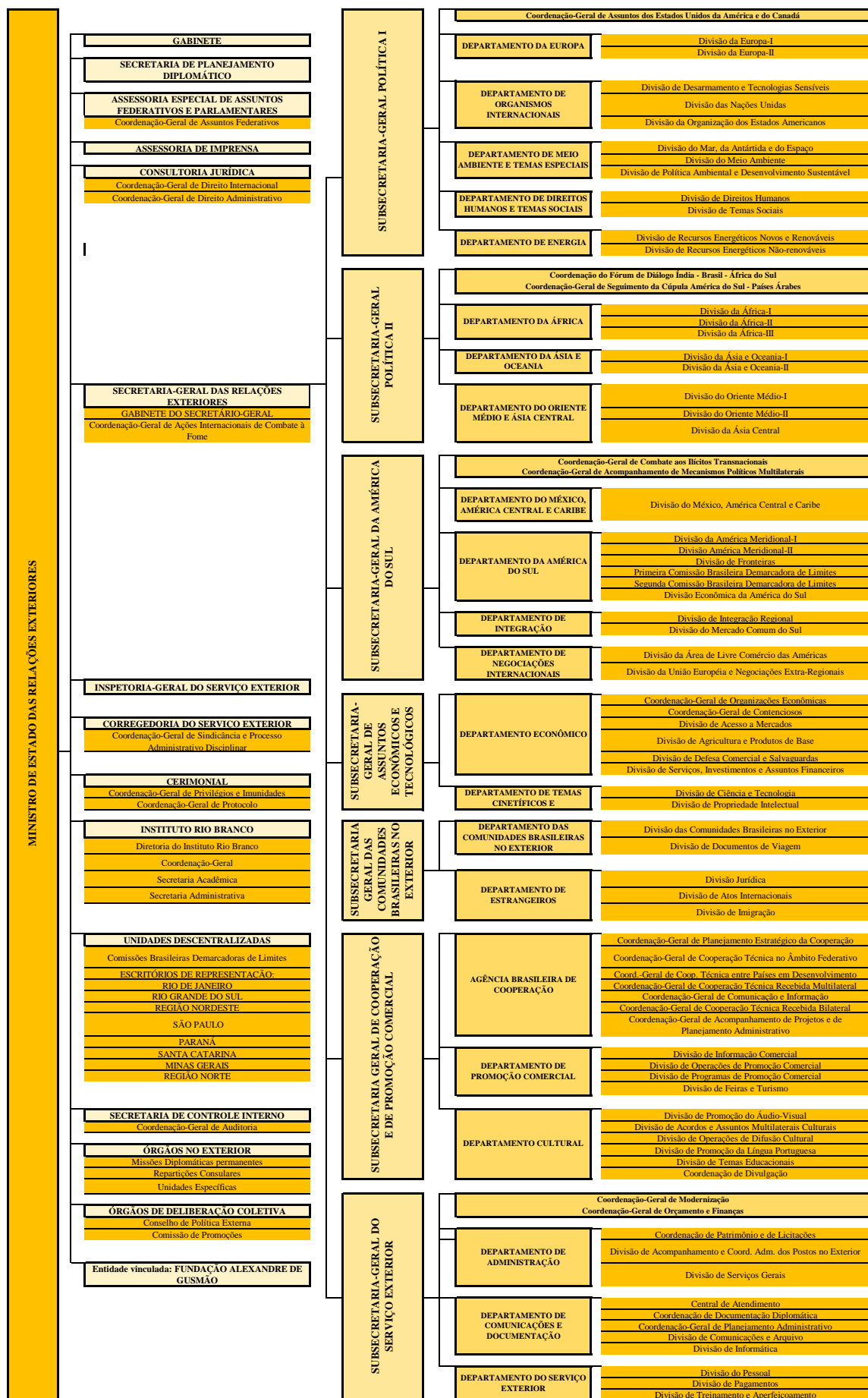
ANEXO I - ORGANOGRAMA DO MRE - GESTÃO DO MINISTRO CELSO AMORIM (2003)



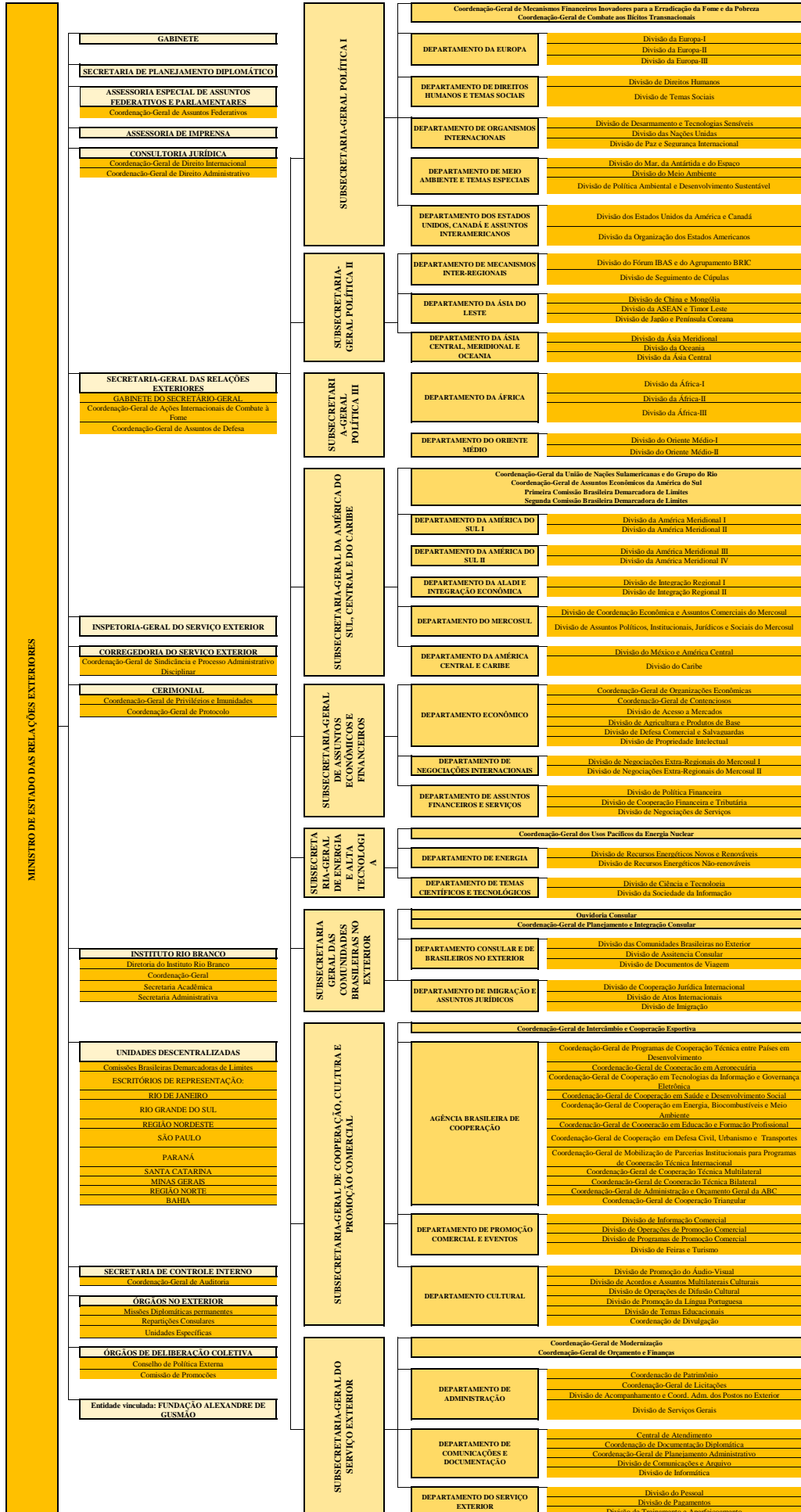
ANEXO II - ORGANOGRAMA DO MRE - GESTÃO DO MINISTRO CELSO AMORIM (2004)



ANEXO III - ORGANOGRAMA DO MRE - GESTÃO DO MINISTRO CELSO AMORIM (2006)



ANEXO IV - ORGANOGRAMA DO MRE - GESTÃO DO MINISTRO CELSO AMORIM (2010)



**ANEXO V - COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS SOBRE TEMAS DE POLÍTICA EXTERNA DA ADMINISTRAÇÃO
BUROCRÁTICA DO PODER EXECUTIVO**

ÓRGÃO	DISPOSITIVO LEGAL	COMPETÊNCIAS
<i>DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA</i>		
Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica	Lei nº 10.683 Art. 4º	Assessoramento sobre a gestão estratégica, inclusive políticas públicas, na sua área de competência, na análise e avaliação estratégicas, na formulação da concepção estratégica nacional, na articulação de centros de produção de conhecimento, pesquisa e análise estratégica, na promoção de estudos e elaboração de cenários exploratórios, na elaboração, coordenação e controle de planos, programas e projetos de natureza estratégica, assim caracterizados pelo Presidente da República
Gabinete de Segurança Institucional	Lei nº 10.683 Art. 6º	Realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação; [...] tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, uma Secretaria e uma Subchefia.
Secretaria de Assuntos Estratégicos (a partir 23 de julho de 2008)	Lei nº 11.754 Art. 24-B.	À Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional.
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Lei nº 10.683 Art. 8º	Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele

		representados.
Conselho Nacional de Política Energética	Lei nº 10.683 Art. 10	Conselho Nacional de Política Energética compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes de energia
Assessoria Especial	Lei nº 10.683 Art. 13.	À Assessoria Especial do Presidente da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, especialmente, realizar estudos e contatos que por ele lhe sejam determinados em assuntos que subsidiem a coordenação de ações em setores específicos do Governo, assistir ao Presidente da República, em articulação com o Gabinete Pessoal, na preparação de material de informação e de apoio, de encontros e audiências com autoridades e personalidades nacionais e estrangeiras, preparar a correspondência do Presidente da República com autoridades e personalidades estrangeiras, participar, juntamente com os demais órgãos competentes, do planejamento, preparação e execução das viagens de que participe o Presidente da República, e encaminhar e processar proposições e expedientes da área diplomática em tramitação na Presidência da República.
Secretaria de Imprensa e Divulgação	Lei nº 10.683 Art. 14	À Secretaria de Imprensa e Divulgação compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, e especialmente no que se refere à cobertura jornalística das audiências concedidas pela Presidência da República, ao relacionamento do Presidente da República com a imprensa nacional e internacional, à coordenação do credenciamento de profissionais de imprensa, do acesso e do fluxo a locais onde ocorram atividades de que participe o Presidente da República, à articulação operacional da imprensa e dos órgãos governamentais de comunicação social em atos, eventos, solenidades e viagens de que participe o Presidente da República, bem como prestar apoio jornalístico e administrativo ao comitê de imprensa do Palácio do Planalto, promover a divulgação de atos e de documentação para órgãos públicos e prestar apoio aos órgãos integrantes da Presidência da República no relacionamento com a imprensa.
Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional	Lei nº 10.683 Art. 16.	O Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, com a composição e as competências previstas na Constituição, têm a organização e o funcionamento regulados pelas Leis nº 8.041, de 5 junho de 1990, e 8.183, de 11 de abril de 1991, respectivamente.
Secretaria Especial de	Lei nº 10.683	À compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e

Políticas para as Mulheres	Art. 22	articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias.
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	Lei nº 10.683 Art. 23, § 1 – I (a) II, III, VI	<p>I - conceder licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca comercial e artesanal e da aquicultura nas áreas de pesca do território nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, para a captura de:</p> <p>a) espécies altamente migratórias, conforme Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, excetuando-se os mamíferos marinhos;</p> <p>II - autorizar o arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca para operar na captura das espécies de que tratam as alíneas a e b do inciso I, exceto nas águas interiores e no mar territorial;</p> <p>III - autorizar a operação de embarcações estrangeiras de pesca, nos casos previstos em acordos internacionais de pesca firmados pelo Brasil, a exercer suas atividades nas condições e nos limites estabelecidos nos respectivos pactos;</p> <p>VI - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca, a produção e comercialização do pescado e interesses do setor neste particular;</p>
DOS MINISTÉRIOS		
Ministério da Agricultura, Pecuária e	Lei nº 10.683	c- mercado, comercialização e abastecimento agropecuário, inclusive estoques reguladores e estratégicos;

Abastecimento	Art. 27, I (c, g)	g - classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, relativamente ao comércio exterior;
Ministério da Ciência e Tecnologia	Lei nº 10.683 Art. 27, IV (e, f, g)	e) política espacial; f) política nuclear; g) controle da exportação de bens e serviços sensíveis;
Ministério da Defesa	Lei nº 10.683 Art. 27, VII (a, d, g, o)	a) política de defesa nacional; d) projetos especiais de interesse da defesa nacional; g) relacionamento internacional das Forças Armadas; o) política nacional de exportação de material de emprego militar, bem como fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento, produção e exportação em áreas de interesse da defesa e controle da exportação de material bélico de natureza convencional;
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Lei nº 10.683 Art. 27, IX (d, e, g)	d) políticas de comércio exterior; e) regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior; g) participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior;
Ministério do Esporte	Lei nº 10.683 Art. 27, XI (b)	b - intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte;
Ministério da Fazenda	Lei nº 10.683 Art. 27, XII (a, b, d, e, g)	a) moeda... b) política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira; d) administração das dívidas públicas interna e externa; e) negociações econômicas e financeiras com governos, organismos multilaterais e ações governamentais; g) fiscalização e controle do comércio exterior;
Ministério da Integração Nacional	Lei nº 10.683 Art. 27, XIII (l, m)	l) ordenação territorial; m) obras públicas em faixas de fronteiras;
Ministério da Justiça:	Lei nº 10.683	g) nacionalidade, imigração e estrangeiros;

	Art. 27, XIV (g)	
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Lei nº 10.683 Art. 27, XVII (a, f)	a) participação na formulação do planejamento estratégico nacional; f) formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e ações governamentais;
Ministério das Relações Exteriores	Lei nº 10.683 Art. 27, XIX	a) política internacional; b) relações diplomáticas e serviços consulares; c) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; d) programas de cooperação internacional; e) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em ações e organismos internacionais e multilaterais;
Ministério da Saúde	Art. 27, XX (f)	f) ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos;
Ministério do Trabalho e Emprego	Art. 27, XXI (g)	g) política de imigração;
Ministério dos Transportes	Art. 27, XXII (a, b, c)	a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário; b) marinha mercante, portos e vias navegáveis; c) participação na coordenação dos transportes aeroviários;
Ministério do Turismo	Art. 27, XXIII (b)	b) promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;

Fonte: Atualização da tabela publicada em SEITENFUS (2011)

ANEXO VI – SÍNTESE DAS MUDANÇAS NO ACESSO À CARREIRA DIPLOMÁTICA - INSTITUTO RIO BRANCO (2003-2010)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vagas	1º edital: 35 Retificação: 50	35	32	105	105	1º Edital: 105 Retificação: 115	105	108
Salário Inicial	4.555,98	4.555,98	4.615,53	4.615,53	7.183,91	7.751,97	10.906,86	12.413,03
1ª Fase	<p>Teste de Pré-Seleção (TPS), de caráter eliminatório, com questões de Português Inglês</p> <p>Questões Internacionais Contemporâneas</p> <p>História</p> <p>Geografia</p> <p>Noções de Direito</p> <p>Noções de Economia</p>	<p>Teste de Pré-Seleção (TPS), de caráter eliminatório, constituído de questões de Português, História do Brasil, História Mundial e Geografia;</p>	<p>Teste de Pré-Seleção (TPS), de caráter eliminatório, constituído de questões objetivas de Português, História do Brasil, História Mundial, Geografia e Inglês;.</p>	<p>Teste de Pré-Seleção (TPS), de caráter eliminatório, constituído de questões objetivas de Português, História do Brasil, História Mundial, Política Internacional e Inglês.</p>	<p>Prova Objetiva, de caráter eliminatório, constituída de questões objetivas de Português, de História do Brasil, de História Mundial, de Geografia, de Política Internacional, de Inglês, de Noções de Economia e de Noções de Direito e Direito Internacional Público;</p>			
2ª Fase	<p>Provas escritas de Português e de Inglês;</p>	<p>b) Segunda Fase: prova escrita de Português, de caráter eliminatório e classificatório;</p>						

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3ª Fase	Provas escritas de História, Geografia, Noções de Direito e Direito Internacional, Noções de Economia e Economia Internacional.		c) Terceira Fase: provas escritas de História do Brasil, de Geografia, de Noções de Direito e Direito Internacional Público, de Noções de Economia, de Política Internacional, de Inglês e de Francês ou Espanhol.	c) Terceira Fase: provas escritas de Inglês, de Francês ou Espanhol, de História do Brasil, de Geografia, de Política Internacional, de Noções de Direito e Direito Internacional Público e de Noções de Economia	c) Terceira Fase: provas escritas de História do Brasil, de Geografia, de Política Internacional, de Inglês, de Noções de Direito e Direito Internacional Público, de Noções de Economia e de Espanhol ou Francês.	Provas escritas de História do Brasil, de Geografia, de Política Internacional, de Inglês, de Noções de Direito e Direito Internacional Público e de Noções de Economia		
ª Fase	Provas escritas de Política Internacional, Espanhol e Francês e provas orais de Política Internacional, Português e Inglês.					Prova de Alemão, Árabe, Chinês (Mandarim), Espanhol, Francês, Japonês ou	Provas escritas, de caráter exclusivamente classificatório, de Espanhol e de Francês.	

					Russo.	
Cidades	11 (Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Brasília/DF, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e São Paulo/SP)	11 (Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Brasília/DF, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e São Paulo/SP)	17 (Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Brasília/DF, Campo Grande/MS, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Manaus/AM, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, São Paulo/SP e Vitória/ES)	18 (Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Brasília/DF, Campo Grande/MS, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Manaus/AM, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, São Luís/MA, São Paulo/SP e Vitória/ES)		

Fonte: Elaboração Própria. CESPE. Instituto Rio Branco

**ANEXO VII – PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO REFERENTES AO
PROCESSO DE POLÍTICA EXTERNA**

PROPOSTA	AUTORIA	OBJETO
PEC 36/1999 (12.05.1999)	(Câmara) Aldir Cabral – PFL/RJ	Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Dispondo sobre apreciação e decisão do Congresso Nacional sobre todo e qualquer ato internacional, podendo ingerir alterações e aperfeiçoamentos; alterando a nova Constituição Federal.
PEC 122/1999 (29.09.1999)	(Câmara) José Dirceu – PT/SP	Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal e acrescenta novo inciso ao mesmo artigo. Explicação da Ementa: Estabelecendo que o Congresso Nacional tem competência para decidir definitivamente sobre toda denúncia de ato internacional multilateral e sobre todo ato internacional firmado pelo presidente da República ou por autoridade delegada, a exceção de acordos Executivos, podendo a decisão referente ao ato incluir ressalvas, emendas e cláusulas interpretativas; alterando a nova Constituição Federal.
PEC 28/2001 (23.08.2001)	(Senado) Ademir Andrade	Confere ao Congresso Nacional o poder de apreciar os acordos e os contratos internacionais, firmados por entes públicos, quando a República Federativa do Brasil figurar como parte, avalista ou garantidora, acrescentando parágrafo único ao artigo 49, da Constituição Federal.
PEC 52/2001 (29.11.2001)	(Senado) Roberto Requião PMDB/PR	Acrescenta inciso e parágrafo único ao artigo 49 e inciso ao artigo 84 da Constituição Federal. (Modifica as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República relativos aos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional).
PEC 345/2001 22 (02/05/2001)	(Câmara) Aloizio Mercadante – PT/SP	Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Exigindo autorização prévia do Legislativo para negociação dos

		acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual; alterando a nova Constituição Federal.
PEC 387/2001 23 (27/06/2001)	(Câmara) Aloizio Mercadant e – PT/SP	Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Fixando a competência do Congresso Nacional para aprovar, após arguição, a escolha dos negociadores de atos internacionais multilaterais referentes a redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, regime jurídico dos investimentos externos e propriedade intelectual; alterando a Nova Constituição Federal.
PEC 402/2001 (22.08.200 1)	(Câmara) Neiva Moreira - PDT/MA	Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Incluindo na competência exclusiva do Congresso Nacional, dispositivos para emendar, suprimir, acrescentar, aceitar, modificar ou substituir ato internacional que acarrete encargo ou compromisso gravado ao patrimônio nacional, firmados pelo Presidente da República ou por autoridade por ele delegada; alterando a nova Constituição Federal.
PEC 23/2002 (15.05.200 2)	(Senado) Antonio Carlos Júnior PFL/BA	Altera o inciso I do artigo 49 da Constituição Federal. (Explicita a competência do Congresso Nacional no exame dos tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional).
PEC 18/200324 (10.04.200 3)	(Senado) Aloizio Mercadante PT/SP	Acrescenta novo inciso ao artigo 49 e dá nova redação ao inciso VIII do artigo 84 da Constituição Federal. (Autoriza o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual).

PEC 20/200325 (10.04.200 3)	(Senado) Aloizio Mercadant e PT/SP	Acrescenta novo inciso ao artigo 49 da Constituição Federal. (Dispõe sobre a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual).
PEC 34/2003 (16.05.200 3)	(Senado) Efraim Morais PFL/PB	Altera o inciso I, do artigo 49, da Constituição Federal, e acrescentam-se os §§ 1º, 2º e 3º, para que o Congresso Nacional tenha conhecimento prévio dos tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República.
PEC 70/2003 (28.05.200 3) – PFL/RN	(Câmara) Ney Lopes	Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A, visando estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais. Explicação da Ementa: Alterando a nova Constituição Federal.
PEC 35/2011 12/05/2011	(Senado) Luiz Henrique	Revoga o inciso I do art. 49, acrescenta inciso ao art. 52 e altera a redação do inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, a fim de tornar privativa do Senado Federal a competência para decidir sobre tratados, acordos ou atos internacionais.
PEC 31/2014 02/09/2014	Senador Antonio Carlos Valadares, Senador Acir Gurgacz, Senadora Ana Amélia, Senadora Ana Rita, Senador Anibal Diniz, Senador Antonio Aureliano, Senador Ataídes Oliveira, Senador Cícero Lucena, Senador Cyro Miranda, Senador Douglas Cintra, Senador Eduardo Suplicy, Senador Fleury, Senador Flexa Ribeiro, Senadora Ivonete Dantas, Senador Jarbas Vasconcelos, Senador José Agripino, Senador Magno Malta, Senador Odacir Soares, Senador Paulo Davim, Senador Paulo Paim, Senador Pedro Taques, Senador Randolfe Rodrigues, Senador Rodrigo Rollemberg, Senador Ruben Figueiró, Senadora Vanessa Grazziotin, Senador Waldemir Moka, Senador Wilson Matos	Altera o art. 49 da Constituição Federal para fixar a competência do Congresso Nacional quanto à denúncia de atos internacionais.

<p>PEC 100/2015 14/07/2015</p>	<p>Senador Roberto Requião, Senador Aécio Neves, Senador Aloysio Nunes Ferreira, Senadora Ana Amélia, Senador Antonio Anastasia, Senador Antonio Carlos Valadares, Senador Benedito de Lira, Senador Blairo Maggi, Senador Cássio Cunha Lima, Senador Ciro Nogueira, Senador Dalirio Beber, Senador Dário Berger, Senador Davi Alcolumbre, Senador Donizeti Nogueira, Senador Douglas Cintra, Senador Edison Lobão, Senador Eduardo Amorim, Senador Elmano Férrer, Senador Eunício Oliveira, Senador Flexa Ribeiro, Senador Garibaldi Alves Filho, Senadora Gleisi Hoffmann, Senador Hélio José, Senador Humberto Costa, Senador Ivo Cassol, Senador Jader Barbalho, Senador João Alberto Souza, Senador João Capiberibe, Senador José Maranhão, Senador José Medeiros, Senador José Pimentel, Senador José Serra, Senador Lasier Martins, Senadora Lídice da Mata, Senador Lindbergh Farias, Senadora Lúcia Vânia, Senadora Marta Suplicy, Senador Omar Aziz, Senador Otto Alencar, Senador Paulo Paim, Senador Raimundo Lira, Senador Randolfe Rodrigues, Senadora Regina Sousa, Senador Reguffe, Senador Ricardo Ferraço, Senador Roberto Rocha, Senador Romário, Senadora Rose de Freitas, Senadora Sandra Braga, Senador Sérgio Petecão, Senadora Simone Tebet, Senador Tasso Jereissati, Senador Telmário Mota, Senador Valdir Raupp, Senadora Vanessa Grazziotin, Senador Vicentinho Alves, Senador Waldemir Moka, Senador Walter Pinheiro, Senador Zeze Perrella</p>	<p>Acrescenta inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 da Constituição Federal, para prever a participação do Congresso Nacional nas negociações de atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional.</p>
<p>PEC 87/2015 01/07/2015</p>	<p>Senador Aécio Neves, Senador Acir Gurgacz, Senador Aloysio Nunes Ferreira, Senador Alvaro Dias, Senador Antonio Anastasia, Senador Antonio Carlos Valadares, Senador Ataídes Oliveira, Senador Benedito de Lira, Senador Blairo Maggi, Senador Cristovam Buarque, Senador Dário Berger, Senador Garibaldi Alves Filho, Senador Gladson Cameli, Senador Hélio José, Senador Jader Barbalho, Senador João Capiberibe, Senador Jorge Viana, Senador José Agripino, Senador José</p>	<p>Altera o art. 5º e o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, para alterar as competências do Congresso Nacional no que concerne à denúncia de tratados internacionais.</p>

	Medeiros, Senador José Serra, Senador Lindbergh Farias, Senadora Marta Suplicy, Senador Randolfe Rodrigues, Senador Reguffe, Senador Ricardo Ferraço, Senador Ronaldo Caiado, Senadora Simone Tebet, Senador Tasso Jereissati, Senador Valdir Raupp, Senador Waldemir Moka	
--	--	--

Fonte: Atualização da tabela publicada em CARDOSO (2006)

**ANEXO VIII – DECRETO 7.667, DE 11 DE JANEIRO DE 2012 (TRATADO
CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS)**



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 7.667, DE 11 DE JANEIRO DE 2012

Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 159, de 13 de julho de 2011, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, concluído em 23 de maio de 2008;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação ao referido Tratado junto ao Governo da República do Equador em 15 de julho de 2011;

Considerando que o Tratado entrou em vigor, no plano jurídico externo, para a República Federativa do Brasil, em 14 de agosto de 2011, nos termos do parágrafo 3º de seu Artigo 26;

DECRETA:

Art. 1º O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Tratado, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 3º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional os tratados e acordos que, nos termos do art. 13 do Tratado, venham a criar outras instituições e organizações vinculadas à União de Nações Sul-Americanas - UNASUL.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de janeiro de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF
Antonio de Aguiar Patriota

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

A República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela,

PREÂMBULO

APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum;

INSPIRADAS nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006);

AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;

CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes;

SEGURAS de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa;

RATIFICANDO que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável;

ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos;

CONSCIENTES de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assumira os compromissos segundo sua realidade;

RATIFICANDO que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros;

ACORDAM:**Artigo 1**
Constituição da UNASUL

Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

Artigo 2
Objetivo

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Artigo 3
Objetivos Específicos

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos:

- a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;
- c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;
- d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;
- e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;
- f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;
- g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;
- h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;
- i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;
- j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;

- k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;
- l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, eqüitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;
- m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;
- n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;
- o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;
- p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;
- q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem;
- r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL;
- s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
- t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e
- u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Artigo 4 **Órgãos**

Os órgãos da UNASUL são:

1. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
2. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
3. O Conselho de Delegadas e Delegados;
4. A Secretaria Geral.

Artigo 5

Desenvolvimento da Institucionalidade

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes. Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso.

Os acordos adotados pelas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais serão submetidos à consideração do órgão competente que os tenha criado ou convocado.

O Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007), é parte da UNASUL.

Artigo 6

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL.

Suas atribuições são:

- a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação;
- b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial;
- c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;

As reuniões ordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo terão periodicidade anual. A pedido de um Estado Membro poderão ser convocadas reuniões extraordinárias, através da Presidência Pro Tempore, com o consenso de todos os Estados Membros da UNASUL.

Artigo 7

A Presidência Pro Tempore

A Presidência Pro Tempore da UNASUL será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais.

Suas atribuições são:

- a) preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL;
- b) apresentar para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Delegadas e Delegados o Programa anual de atividades da UNASUL, com datas, sedes e agenda das reuniões de seus órgãos, em coordenação com a Secretaria Geral;
- c) representar a UNASUL em eventos internacionais, devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados Membros;

- d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL.

Artigo 8

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem as seguintes atribuições:

- a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- c) coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana;
- d) desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- e) realizar o seguimento e a avaliação do proceso de integração em seu conjunto;
- f) aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da UNASUL;
- g) aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL;
- h) implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros;
- i) aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional ou sobre outros temas que sejam de sua competência;
- j) criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

As reuniões ordinárias do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores terão periodicidade semestral, podendo a Presidência Pro Tempore convocar reuniões extraordinárias a pedido de metade dos Estados Membros.

Artigo 9

O Conselho de Delegadas e Delegados

O Conselho de Delegadas e Delegados tem as seguintes atribuições:

- a) implementar, mediante a adoção das Disposições pertinentes, as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral;
- b) preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- c) elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços;

- e) conformar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho;
- f) dar seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- g) promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana;
- h) propor ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para sua consideração e aprovação.

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por uma ou um representante acreditado(a) por cada Estado Membro. Reúne-se com periodicidade preferencialmente bimestral, no território do Estado que exerce a Presidência Pro Tempore ou outro lugar que se acorde.

Artigo 10 A Secretaria Geral

A Secretaria Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tem sua sede em Quito, Equador.

Suas atribuições são:

- a) apoiar o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções;
- b) propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL;
- c) participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL;
- d) preparar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos aos órgãos correspondentes da UNASUL;
- e) servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua publicação correspondente;
- f) preparar o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados e adotar as medidas necessárias para sua boa gestão e execução;
- g) preparar os projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria Geral e submetê-los à consideração e aprovação dos órgãos correspondentes;
- h) coordenar-se com outras entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas para o desenvolvimento das atividades que lhe encomendem os órgãos da UNASUL;
- i) celebrar, de acordo com os regulamentos, todos os atos jurídicos necessários para a boa administração e gestão da Secretaria Geral.

O Secretário Geral será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo com base em proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por um período de dois anos, renovável apenas uma vez. O Secretário Geral não poderá ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Durante o exercício de suas funções, o Secretário Geral e os funcionários da Secretaria terão dedicação exclusiva, não solicitarão nem receberão instruções de nenhum Governo, nem de entidade alheia à UNASUL, e se absterão de atuar de forma incompatível com sua condição de funcionários internacionais responsáveis unicamente perante esta organização internacional.

O Secretário Geral exerce a representação legal da Secretaria Geral.

Na seleção dos funcionários da Secretaria Geral será garantida uma representação equitativa entre os Estados Membros, levando-se em conta, na medida do possível, critérios de gênero, de idiomas, étnicos e outros.

Artigo 11 Fontes Jurídicas

As fontes jurídicas da UNASUL são as seguintes:

1. O Tratado Constitutivo da UNASUL e os demais instrumentos adicionais;
2. Os Acordos que celebrem os Estados Membros da UNASUL com base nos instrumentos mencionados no parágrafo precedente;
3. As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
4. As Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; e
5. As Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 12 Aprovação da Normativa

Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos (3/4) dos Estados Membros.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores acordadas sem a presença de todos os Estados Membros deverão ser objeto de consultas do Secretário Geral dirigidas aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em um prazo máximo de trinta (30) dias corridos, a contar do recebimento do documento no idioma correspondente. No caso do Conselho de Delegadas e Delegados, esse prazo será de quinze (15) dias.

Os Grupos de Trabalho poderão realizar sessão e apresentar propostas sempre que o quorum das reuniões seja de metade mais um dos Estados Membros.

Os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.

Artigo 13 Adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas

Um ou mais Estados Membros poderão submeter à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados propostas de adoção de políticas e de criação de instituições, organizações ou programas comuns para serem adotados por consenso, com base em critérios flexíveis e graduais de

implementação, segundo os objetivos da UNASUL e o disposto nos Artigos 5 e 12 do presente Tratado.

No caso de programas, instituições ou organizações em que participem Estados Membros antes da entrada em vigor deste Tratado, poderão ser considerados como programas, instituições ou organizações da UNASUL de acordo com os procedimentos assinalados neste Artigo e em consonância com os objetivos deste Tratado.

As propostas serão apresentadas ao Conselho de Delegadas e Delegados. Uma vez aprovadas por consenso, serão remetidas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e, subseqüentemente, ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, para aprovação por consenso. Quando uma proposta não for objeto de consenso, a mesma só poderá ser novamente submetida ao Conselho de Delegadas e Delegados seis meses após sua última inclusão na agenda.

Aprovada uma proposta pela instância máxima da UNASUL, três ou mais Estados Membros poderão iniciar seu desenvolvimento, sempre e quando se assegurem tanto a possibilidade de incorporação de outros Estados Membros, quanto a informação periódica sobre seus avanços ao Conselho de Delegadas e Delegados.

Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados Membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido.

A adoção de políticas e a criação de instituições, organizações e programas será regulamentada pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com base em proposta do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 14 Diálogo Político

A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos.

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

Artigo 15 Relações com Terceiros

A UNASUL promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infraestrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas.

O Conselho de Delegadas e Delegados é o responsável por dar seguimento às atividades de implementação com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral. Com o propósito de assegurar adequada coordenação, o Conselho de Delegadas e Delegados deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a UNASUL em seu relacionamento com terceiros.

Artigo 16
Financiamento

O Conselho de Delegadas e Delegados proporá ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração e aprovação, o Projeto de Orçamento ordinário anual de funcionamento da Secretaria Geral.

O financiamento do orçamento ordinário de funcionamento da Secretaria Geral será realizado com base em cotas diferenciadas dos Estados Membros a serem determinadas por Resolução do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por proposta do Conselho de Delegadas e Delegados, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade.

Artigo 17
Parlamento

A formação de um Parlamento Sul-americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, será matéria de um Protocolo Adicional ao presente Tratado.

Artigo 18
Participação Cidadã

Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL.

Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.

Artigo 19
Estados Associados

Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da UNASUL poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Os direitos e obrigações dos Estados Associados serão objeto de regulamentação por parte do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

Artigo 20
Adesão de Novos Membros

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os respectivos Protocolos de Adesão entrarão em vigor aos 30 dias da data em que se complete seu processo de ratificação por todos os Estados Membros e o Estado Aderente.

Artigo 21 Solução de Controvérsias

As controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas.

Em caso de não se alcançar uma solução mediante a negociação direta, os referidos Estados Membros submeterão a controvérsia à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de 60 dias de seu recebimento, formulará as recomendações pertinentes para sua solução.

No caso de não se alcançar uma solução, essa instância elevará a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração em sua próxima reunião.

Artigo 22 Imunidades e Privilégios

A UNASUL gozará, no território de cada um dos Estados Membros, dos privilégios e imunidades necessários para a realização de seus propósitos.

Os representantes dos Estados Membros e os funcionários internacionais da UNASUL igualmente gozarão dos privilégios e imunidades necessários para desempenhar com independência suas funções relacionadas a este Tratado.

A UNASUL celebrará com a República do Equador o correspondente Acordo de Sede, que estabelecerá os privilégios e imunidades específicos.

Artigo 23 Idiomas

Os idiomas oficiais da União de Nações Sul-americanas serão o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês.

Artigo 24 Duração e Denúncia

O presente Tratado Constitutivo terá duração indefinida. Poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Membros mediante notificação escrita ao Depositário, que comunicará a denúncia aos demais Estados Membros.

A denúncia surtirá efeito uma vez transcorrido o prazo de seis (6) meses da data em que a notificação tenha sido recebida pelo Depositário.

A notificação de denúncia não eximirá o Estado Membro da obrigação de pagar as contribuições ordinárias que estiveram pendentes.

Artigo 25 Emendas

Qualquer Estado Membro poderá propor emendas ao presente Tratado Constitutivo. As propostas de emenda serão comunicadas à Secretaria Peral, que as notificará aos Estados Membros para sua consideração pelos órgãos da UNASUL.

As emendas aprovadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo seguirão o procedimento estabelecido no Artigo 26 para sua posterior entrada em vigor.

Artigo 26
Entrada em Vigor

O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas entrará em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9º) instrumento de ratificação.

Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Equador, que comunicará a data de depósito aos demais Estados Membros, assim como a data de entrada em vigor do presente Tratado Constitutivo.

Para o Estado Membro que ratifique o Tratado Constitutivo após haver sido depositado o nono instrumento de ratificação, o mesmo entrará em vigor trinta dias após a data em que esse Estado Membro tenha depositado seu instrumento de ratificação.

Artigo 27
Registro

O presente Tratado Constitutivo e suas emendas serão registrados perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas.

Artigo Transitório

As Partes acordam designar uma Comissão Especial, que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será integrada por representantes dos Parlamentos Nacionais, Sub-regionais e Regionais com o objetivo de elaborar um Projeto de Protocolo Adicional que será considerado na IV Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba. Esse Protocolo Adicional estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-americano.

Feito em Brasília, República Federativa do Brasil, no dia 23 de maio de 2008, em originais nos idiomas português, castelhano, inglês e neerlandês, sendo os quatro textos igualmente autênticos.

PELA REPÚBLICA ARGENTINA
PELA REPÚBLICA DA BOLÍVIA
PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PELA REPÚBLICA DO CHILE
PELA REPÚBLICA DA COLÔMBIA
PELA REPÚBLICA DO EQUADOR
PELA REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA
PELA REPÚBLICA DO PARAGUAI
PELA REPÚBLICA DO PERU
PELA REPÚBLICA DO SURINAME
PELA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI
PELA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

ANEXO IX – FICHA DE TRAMITAÇÃO DO PDC 659/2008

PDC 659/2008	
Projeto de Decreto Legislativo	
Situação: Retirado pelo Autor	
Identificação da Proposição	
Autor	Apresentação
Raul Jungmann - PPS/PE	11/06/2008
Ementa	
Susta a entrada em vigor para a República Federativa do Brasil do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas - Unasul - até a sua eventual aprovação pelo Congresso Nacional de acordo com o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.	
Informações de Tramitação	
Forma de apreciação	Regime de tramitação
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Ordinária (Art. 151, III, RICD)

TRAMITAÇÃO	
Data	Andamento
11/06/2008	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação do Projeto de Decreto Legislativo pelo Deputado Raul Jungmann (PPS-PE).
18/06/2008	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Ordinária Encaminhamento de Despacho de Distribuição à CCP para publicação.
20/06/2008	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 21/06/08 PÁG 28504 COL 01.
20/06/2008	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Recebimento pela CREDN.
06/08/2008	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Designado Relator, Dep. Pedro Valadares (DEM-SE)
18/11/2008	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CREDN, pelo Dep. Pedro Valadares Parecer do Relator, Dep. Pedro Valadares (DEM-SE), pela aprovação.
18/11/2008	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação do Requerimento nº 3447, de 2008, pelo Deputado Raul Jungmann (PPS-PE), que requer a retirada do Projeto de Decreto Legislativo n.º 659, de 2008.
19/11/2008	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) - 10:00 Reunião Retirado de pauta pelo Relator.

01/12/2008	Chefia de Gabinete - SGM (SGMGAB) Retirado PDC 659/08, em face do deferimento do requerimento REQ 3447/2008, nos termos do artigo 104, caput, e 114, inciso VII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. DCD 02 12 08 PAG 54964 COL 02.
03/12/2008	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Memorando n.º 317/08 à CREDN, solicitando a devolução deste, em razão de retirada.
19/02/2009	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Ao Arquivo, memorando n.º 28/09 - COPER

Fonte: Base de Dados Câmara dos Deputados.

ANEXO X – FICHA DE TRAMITAÇÃO DA MSC 537/2008

MSC 537/2008	
Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	
Situação: Transformada no PDC 1669/2009	
Origem AV 624/2008	
Identificação da Proposição	
Autor	Apresentação
Poder Executivo	25/07/2008
Ementa	
Submete à elevada consideração do Congresso Nacional, o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008.	
Informações de Tramitação	
Forma de apreciação	Regime de tramitação
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Prioridade (Art. 151, II, RICD)

TRAMITAÇÃO	
Data	Andamento
25/07/2008	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação da MSC 537/2008, do Poder Executivo, que "submete à elevada consideração do Congresso Nacional, o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008."
06/08/2008	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Prioridade Encaminhamento de Despacho de Distribuição à CCP para publicação.
07/08/2008	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 08/08/08 PÁG 36066 COL 01.
07/08/2008	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Recebimento pela CREDN.
04/09/2008	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Designado Relator, Dep. Marcondes Gadelha (PSB-PB)
28/04/2009	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)

	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CREDN, pelo Dep. Marcondes Gadelha
	Parecer do Relator, Dep. Marcondes Gadelha (PSB-PB), pela aprovação.
06/05/2009	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Devolvido ao Relator, Dep. Marcondes Gadelha (PSB-PB)
	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 CREDN, pelo Dep. Marcondes Gadelha
	Parecer do Relator, Dep. Marcondes Gadelha (PSB-PB), pela aprovação.
27/05/2009	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) - 10:00 Reunião Vista ao Deputado Raul Jungmann.
29/05/2009	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Devolução de Vista (Dep. Raul Jungmann).
09/06/2009	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Apresentação do Voto em Separado, VTS 1 CREDN, pelo Dep. Raul Jungmann
15/07/2009	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) - 10:00 Reunião Discutiram a Matéria: Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP), Dep. Nilson Mourão (PT-AC), Dep. Marcondes Gadelha (PSB-PB), Dep. Dr. Rosinha (PT-PR) e Dep. Bonifácio de Andrada (PSDB-MG).
	Aprovado unanimemente o Parecer, apresentou voto em separado o Deputado Raul Jungmann.
15/07/2009	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Transformado no PDC 1669/2009.

Fonte: Base de Dados Câmara dos Deputados.

ANEXO XI – FICHA DE TRAMITAÇÃO DO PDC 1669/2009

PDC 1669/2009	
Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais	
Situação: Transformado no Decreto Legislativo 159/2011	
Origem: MSC 537/2008	
Identificação da Proposição	
Autor	Apresentação
Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional	15/07/2009
Ementa	
Aprova o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008.	
Informações de Tramitação	
Forma de apreciação	Regime de tramitação
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Urgência

TRAMITAÇÃO	
Data	Andamento
15/07/2009	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação do Projeto de Decreto Legislativo.
20/07/2009	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Urgência
11/08/2009	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD 12 08 09 PAG 39884 COL 01.
12/08/2009	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Recebimento pela CCJC.
14/08/2009	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Designado Relator, Dep. Dr. Rosinha (PT-PR)
25/08/2009	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CCJC, pelo Dep. Dr. Rosinha Parecer do Relator, Dep. Dr. Rosinha (PT-PR), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.
01/09/2009	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) - 14:30 Reunião Deliberativa Aprovado por Unanimidade o Parecer.

03/09/2009	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Parecer recebido para publicação.
04/09/2009	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania publicado no DCD 05 09 09 PAG 47716 COL 01, Letra A.
10/09/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta por acordo dos Srs. Líderes.
17/09/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta, de ofício.
24/09/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9 horas). Retirado de pauta por acordo dos Srs. Líderes.
01/10/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta, de ofício.
08/10/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta por acordo dos Srs. Líderes. DCD de 09/10/09 PÁG 56151 COL 01.
05/11/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta por acordo dos Srs. Líderes.
11/11/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 20:06 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 20:06). Retirado de pauta, de ofício.
12/11/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta, de ofício.
19/11/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta, de ofício.
26/11/2009	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Matéria não apreciada por falta de "quorum" (obstrução).
04/02/2010	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00).

	Retirado de pauta, de ofício.
11/03/2010	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00).
	Retirado de pauta, de ofício.
30/03/2010	PLENÁRIO (PLEN) - 13:30 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único. (Sessão Extraordinária - 13:58). Retirado de pauta, de ofício.
04/05/2010	PLENÁRIO (PLEN) - 21:09 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 21:09). Retirado de pauta por acordo dos Srs. Líderes.
02/06/2010	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único. (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta, de ofício.
25/11/2010	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único (Sessão Extraordinária - 9:00). Retirado de pauta, de ofício.
15/02/2011	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação do Requerimento n. 342/2011, pelos Deputados Cândido Vaccarezza (PT-SP) e outros, que: "Requer urgência para apreciação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.669/2009".
31/05/2011	PLENÁRIO (PLEN) Alteração do Regime de Tramitação desta proposição em virtude da Aprovação da REQ 342/2011 => PDC 1669/2009. Aprovado requerimento do Sr. Cândido Vaccarezza que requer urgência para apreciação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.669/2009.
31/05/2011	PLENÁRIO (PLEN) - 18:08 Sessão - Deliberativa Discussão em turno único. (Sessão Extraordinária - 18:08). Discutiram a Matéria: Dep. Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), Dep. Dr. Rosinha (PT-PR) e Dep. Chico Alencar (PSOL-RJ). Encerrada a discussão. Não acolhida a Emenda de Plenário n.º 01. Votação em turno único. Encaminhou a Votação o Dep. Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP). Aprovado o Projeto de Decreto Legislativo n.º 1.669, de 2009. Prejudicado o Destaque de Bancada do DEM, para votação em separado da Emenda de Plenário n.º 01. Votação da Redação Final. Aprovada a Redação Final assinada pelo Relator, Dep. Dr. Rosinha (PT-PR). A matéria vai ao Senado Federal (PDC 1.669-B/09). DCD do dia 01/06/11 PÁG 27506 COL 01.

01/06/2011	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação do Recurso contra decisão do Presidente da CD em Questão de Ordem (Art. 95, § 8º, RICD) n. 44/2011, pelo Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), que: "Recorre, nos termos do art. 95 § 8º, da decisão da Presidência na Questão de Ordem n. 75, de 2011, sobre o indeferimento, de ofício, de emenda apresentada ao Projeto de Decreto Legislativo n. 1.669, de 2009".
03/06/2011	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Remessa ao Senado Federal por meio do Ofício nº 111/11/PS-GSE.
13/07/2011	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Transformado no Decreto Legislativo 159/2011. DOU 14/07/11 PÁG 01 COL 01.
15/07/2011	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Recebimento do Ofício nº 1.195/11(SF) encaminhando autógrafa promulgada

Fonte: Base de Dados Câmara dos Deputados.

ANEXO XII – TRECHO DA ORDEM DO DIA (17/09/2009)**V - ORDEM DO DIA**

PRESENTES OS SEGUINTE SRS. DEPUTADOS:

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - A lista de presença registra o comparecimento de 287 Senhoras Deputadas e Senhores Deputados.

Passa-se à Ordem do Dia.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Há vários projetos para serem votados na pauta de hoje, mas eu verifico que não há acordo em torno deles. De modo que a Presidência vai retirar de ofício todos os itens da pauta, que são projetos de decretos Legislativos, para que nós possamos discuti-los na semana que vem.

Dessa forma, encerro a Ordem do Dia.

ANEXO XIII – TRECHO DA ORDEM DO DIA (08/10/2009)

O SR. PRESIDENTE (Marco Maia) - Item 11. *Projeto de Decreto Legislativo nº 1.669-A, de 2009. (Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional) Discussão, em turno único, do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.669-A, de 2009, que aprova o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008.*

O SR. PRESIDENTE (Marco Maia) - Informo ao Plenário que a matéria não será votada. Alguém quer falar sobre o assunto?

O SR. JOSÉ GENOÍNO (PT-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, apelo a V.Exa. no sentido de votarmos esse Tratado que criou a Unasul, que, a meu ver, é importante. Se não houver concordância, vamos para o Item 12.

O SR. DUARTE NOGUEIRA - Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Marco Maia) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. DUARTE NOGUEIRA (PSDB-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador) - Sr. Presidente, respondendo ao apelo do Deputado José Genoíno, quero dizer que esse item da pauta precisa de *quorum* para ser votado, haja vista que apresentamos destaques a ele apresentados. Vou justificar por quê. Segundo esse Tratado, a maior parte dos custos de manutenção, bem como as iniciativas para reduzir as assimetrias entre os países signatários, ficarão a cargo do Brasil. Ora, ao se fazer um acordo, benefícios e ônus têm de ser proporcionais entre as partes envolvidas. Apresentamos os destaques, porque consideramos que este Tratado gera um ônus para o Brasil mais acentuado do que o benefício que ele se propõe a realizar. Por isso, queremos discutir melhor a maneira.

O SR. PRESIDENTE (Marco Maia) - Não há acordo para a votação dos destaques?

O SR. JOSÉ CARLOS ALELUIA (DEM-BA. Pela ordem. Sem revisão do orador) - Não há acordo, Sr. Presidente. A colocação do Deputado Duarte Nogueira foi correta. Nós, Parlamentares, cometeremos um grande equívoco se criarmos um Parlamento no qual o líder será um diplomata nomeado e não um congressista. Imaginou se estivesse no lugar de V.Exa., Sr. Presidente, um diplomata nomeado? Que desprestígio não seria para esta Casa, que conta com Deputados como V.Exa., Michel Temer e Inocêncio Oliveira, Parlamentares que podem nos liderar muito melhor do que qualquer diplomata

O SR. PRESIDENTE (Marco Maia) - Não há acordo; logo, o projeto está retirado da pauta.

ANEXO XIV – TRECHO DA ORDEM DO DIA (07/07/2011)**Item 13: PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 138, DE 2011**

Discussão, em turno único, do Projeto de Decreto Legislativo nº 138, de 2011 (nº 1.669/2009, na Câmara dos Deputados), que aprova o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Parecer favorável, sob nº 632, de 2011, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Relator: Senador Anibal Diniz.

O SR. ANIBAL DINIZ (Bloco/PT – AC. Sem revisão do orador.) – Exatamente, Sr. Presidente. Agradeceria muito se nós pudéssemos colocá-lo em votação hoje, por se tratar de um assunto que conta com praticamente a unanimidade desta Casa e já teve parecer favorável, aprovado por unanimidade na Comissão de Relações Exteriores.

O SR. PRESIDENTE (José Sarney. Bloco/PMDB – AP) – Com a manifestação de V. Ex^a, consulto o Plenário se há algum orador que deseje discutir a matéria.

O SR. ANIBAL DINIZ (Bloco/PT – AC. Para discutir. Sem revisão do orador.) – Só para reforçar, Presidente Sarney, gostaria de me inscrever, rapidamente, para dizer que o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas – Unasul foi celebrado em Brasília, no dia 23 de maio de 2008. Foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso, através da Mensagem nº 537, em 22 de julho de 2008, e, na Câmara dos Deputados, foi aprovado, depois de passar pela Comissão de Relações Exteriores e também pela Comissão de Constituição e Justiça, no dia 31 de maio de 2011. Ela se encontra aqui no Senado desde o dia 6 de junho de 2011 e, a partir do dia 15 de junho de 2011, foi designada a este Relator pelo Sr. Senador Collor de Mello, Presidente da Comissão de Relações Exteriores. Trata-se da realização, a concretização de um grande sonho, que é o sonho da integração das nações latino-americanas. Por isso, esse projeto teve o parecer favorável por unanimidade, aprovado na Comissão de Relações Exteriores, e seria um marco histórico para a política de relações exteriores do nosso País se pudéssemos concluir esse trabalho hoje, com a aprovação em definitivo do Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas, Unasul, nesta sessão de hoje.

O SR. PRESIDENTE (José Sarney. Bloco/PMDB – AP) – Encerro a discussão e submeto à votação do Plenário. As Sr^{as} e os Srs. Senadores que aprovarem permaneçam como se encontram. (Pausa)

Aprovado. A matéria vai à promulgação

ANEXO XV – MEMBROS DA COMISSÃO SUL (1987)

Presidente: Julius K. Nyerere (Tanzânia)

Secretário-Geral: Manmohan Singh (Índia)

Ismail Sabri Abdalla (Egito)

Abdlatif Al-Hamad (Kuwait)

Paulo Evaristo Arns (Brasil)

Sólita Collas-Monsod (Filipinas)

Eneas Da Conceição Corniche (Moçambique)

Gamani Corea (Sri Lanka)

Aboubakar Diaby-Ouattara (Costa do Marfim)

Aldo Ferrer (Argentina)

Celso Furtado (Brasil)

Enrique Iglesias (Uruguai)

Devaki Jain (Índia)

Simba Makoni (Zimbabue)

Michael Manley (Jamaica)

Jorge Eduardo Navarrete (México)

Pius Okigbo (Nigéria)

Augustin Papic (Iugoslavia)

Carlos Andrés Pérez (Venezuela)

Qian Jiadong (China)

Shridath Ramphal (Guiana)

Carlos Rafael Rodriguez (Cuba)

Abdus Salam (Paquistão)

Marie-Angélique Savané (Senegal)

Tan Sri Ghazali Shafie (Malasia)

Tupua Tamasese Tupuola Efi (Samoa Ocidental)

Nitisastro Widjojo (Indonésia)

Layachi Yaker (Argélia)

ANEXO XVI – ACTA FUNDACIONAL DEL BANCO DEL SUR (09/12/2007)

Los Presidentes Nestor Carlos Kirchner, Evo Morales Ayma, Luiz Inácio Lula da Silva, Rafael Correa Delgado, Nicanor Duarte Frutos, Tabaré Vázquez Rosas y Hugo Rafael Chávez Frías, en representación de los pueblos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, reunidos con el propósito de desarrollar, promover y fomentar la integración económica y social de las naciones que forman parte de la UNASUR, y guiados por el interés de auspiciar los principios de complementariedad, solidaridad, cooperación y respeto a la soberanía.

Considerando

Que el proceso de creación del Banco del Sur, como institución primaria y esencial de la nueva arquitectura financiera regional, ha avanzado en virtud del compromiso conjunto de hacerlo realidad, y que encuentra entre sus antecedentes: las reuniones en el MERCOSUR y en el grupo técnico financiero de UNASUR, de 2006; la suscripción de los “Memoranda de Entendimiento para la constitución del Banco del Sur” en febrero y marzo de 2007; la “Declaración de Quito” del 3 de mayo de 2007; la “Declaración de Asunción” del 22 de mayo de 2007; y la “Declaración de Río de Janeiro” del 8 de octubre de 2007.

Considerando

Que la integración suramericana debe constituir para los pueblos de la región un espacio consagrado a la promoción del desarrollo económico y social, a la reducción de las asimetrías, a la reducción de la pobreza y de la exclusión social, y a la convergencia y complementariedad de los procesos de integración económica.

Considerando

Que las estructuras económicas y financieras de América del Sur evidencian limitaciones en el desarrollo de los mercados financieros, lo que provoca que los ahorros nacionales fluyan hacia economías más desarrolladas en lugar de ser invertidos en proyectos de carácter regional, pudiendo tales recursos orientarse internamente para elevar la disponibilidad de liquidez, revitalizar la inversión, corregir las asimetrías, desarrollar la infraestructura integradora, promover el empleo y activar un círculo virtuoso, fundamental para la transformación económica, social y política de la región.

Considerando

Que en América del Sur existe la necesidad de mejorar sus tasas de crecimiento, de fortalecer sus mercados internos, y de mejorar substancialmente los niveles de vida de la población, a fin de revertir la tendencia migratoria, buscar la justicia social y reducir la concentración del ingreso en el marco de un ciclo virtuoso de desarrollo sostenible y sustentable.

Considerando

Que es indispensable diseñar una nueva arquitectura financiera regional orientada a fortalecer el papel del continente suramericano en un mundo caracterizado por la globalización financiera y comercial, consolidar la autonomía de las economías regionales, continuar

mitigando su vulnerabilidad externa, procurar una mayor estabilidad de las mismas y beneficiar el aparato productivo que priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos.

Considerando

Que el fuerte impulso dinamizador de la capacidad productiva que necesitan nuestras naciones exigirá que la nueva arquitectura financiera regional tenga en su centro una institución dedicada exclusivamente a la promoción del desarrollo regional y que se constituya bajo el control soberano de los países suramericanos.

ACUERDAN:

PRIMERO: crear un banco de desarrollo con el carácter de persona jurídica de derecho público internacional que se denominará “BANCO DEL SUR”, el que tendrá por objeto financiar el desarrollo económico y social de los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) miembros del Banco, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países miembros del Banco.

SEGUNDO: el Banco del Sur tendrá su sede principal en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, con subsedes en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina y en la Ciudad de La Paz, República de Bolivia.

TERCERO: El Banco tendrá por funciones, en beneficio de los países suramericanos miembros del Banco, entre otras: financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía, orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico, agregando valor y priorizando el uso de materias primas de los países miembros; financiar proyectos de desarrollo en sectores sociales para reducir la pobreza y la exclusión social; así como financiar proyectos que favorezcan el proceso de integración suramericana y crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales, todo ello mediante la realización de operaciones financieras activas, pasivas y de servicios.

CUARTO: El Banco del Sur deberá ser autosostenible y gobernarse conforme a criterios profesionales de eficiencia financiera para garantizar que su actuación no resulte en dispendios adicionales sino en la generación de nuevos recursos para ser reinvertidos en los países miembros.

QUINTO: Los órganos de conducción del Banco del Sur tendrán una representación igualitaria de parte de cada uno de los países suramericanos que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático.

SEXTO: Los Ministros de Economía, Hacienda y/o Finanzas de los Estados signatarios adoptarán las medidas necesarias para concluir en un plazo de 60 días continuos, contados a partir de la firma de la presente Acta Fundacional, el proceso de elaboración del Convenio Constitutivo del Banco del Sur a efectos de su suscripción.

SÉPTIMO: Invitar a todas las naciones que conforman la UNASUR a participar en el proceso de constitución del Banco del Sur y suscribir el Convenio Constitutivo.

La presente se suscribe en ocho ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, siete en idioma español y uno en idioma portugués, en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, a los 9 días del mes de diciembre de 2007.

ANEXO XVII – CONVÊNIO CONSTITUTIVO DO BANCO DO SUL (26/09/2009)

CAPÍTULO I. DENOMINAÇÃO E DOMICÍLIO

ARTIGO 1º. DENOMINAÇÃO, SEDE E SUBSEDES.

1.1 Sob a denominação de “Banco do Sul” constitui-se uma entidade financeira de direito público internacional, com personalidade jurídica própria, que se regerá pelas disposições contidas no presente Convênio Constitutivo.

1.2 O Banco terá sua Sede na cidade de Caracas, República Bolivariana da Venezuela, uma Subsede na cidade de Buenos Aires, República Argentina, e outra Subsede na cidade de La Paz, Estado Plurinacional da Bolívia. Poderá estabelecer as Dependências que sejam necessárias para o desempenho de suas funções.

1.3 A distribuição de funções operacionais entre a Sede e as Subsedes será definida pelo Conselho de Ministros, com base em princípios de agilidade, eficiência e descentralização.

CAPÍTULO II. OBJETO E FUNÇÕES.

ARTIGO 2º. OBJETO.

2.1 O Banco tem por objeto financiar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos “Países Membros”, de forma equilibrada e estável, fazendo uso da poupança intra e extrarregional; fortalecer a integração; reduzir as assimetrias e promover a distribuição equitativa dos investimentos entre os Países Membros.

2.2 O Banco prestará assistência creditícia unicamente nos Países Membros para a execução de projetos no âmbito territorial da UNASUL.

ARTIGO 3º. FUNÇÕES.

3.1 Para o cumprimento de seu objeto, o Banco tem plena capacidade jurídica para adquirir direitos e contrair obrigações, podendo exercer as funções e realizar os atos que visem a seu objeto ou estejam relacionados a este. Nesse sentido, o Banco deverá ser autossustentável e governar-se conforme critérios profissionais e de eficiência financeira, de acordo com os parâmetros internacionais de boa gestão corporativa. Poderá - individualmente ou em conjunto com outros organismos ou entidades nacionais e internacionais - entre outros atos e funções:

3.1.1 Financiar, em qualquer País Membro, órgãos estatais, entidades autônomas, empresas mistas, empresas privadas, cooperativas, empresas associativas e comunitárias, que realizem projetos dos tipos indicados a seguir. Para fins de avaliação de cada projeto, levar-se-ão em conta os avanços que gere com relação à conquista da soberania alimentar, energética, da saúde, dos recursos naturais e do conhecimento. Em todos os casos, o País Membro correspondente deverá manifestar sua não-objeção com respeito à elegibilidade dos projetos, sem que isso represente seu aval ou garantia. Nesse sentido, o Banco poderá financiar:

3.1.1.1 Projetos de desenvolvimento em setores-chave da economia, destinados a melhorar a competitividade, o desenvolvimento científico-tecnológico, a infraestrutura, a geração e a prestação de serviços, a complementaridade produtiva intrarregional e a maximização do valor agregado às matérias-primas produzidas e exploradas nos países da região;

3.1.1.2 Projetos de desenvolvimento em setores sociais tais como: saúde, educação, seguridade social, desenvolvimento comunitário, economia social, promoção da democracia participativa e protagônica, cultura, esportes, projetos destinados à luta contra a pobreza e a exclusão social e, em geral, todos aqueles tendentes à melhoria da qualidade de vida e à proteção do meio ambiente;

3.1.1.3 Projetos de adequação, expansão e interconexão da infraestrutura regional; e de criação e expansão de cadeias produtivas regionais;

3.1.1.4 Projetos voltados para a redução das assimetrias entre os Países Membros, tendo em conta as necessidades dos países de menor desenvolvimento econômico relativo.

3.1.2 Promover e facilitar, a pedido dos Países Membros, assistência técnica multidisciplinar para a preparação e a execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento, incluindo a identificação de programas de investimento, o estudo de prioridades e a formulação de propostas sobre projetos específicos tanto nacionais como regionais, ou de complementação e cooperação.

3.1.3 Outorgar fianças, avais e outras garantias ao financiamento de projetos que promovam o desenvolvimento produtivo, econômico, financeiro e social dos Países Membros.

3.1.4 Emitir bônus e qualquer outro tipo de valor mobiliário para o financiamento de suas atividades creditícias. Ademais, realizar operações de titularização de ativos e, em geral, captar recursos sob qualquer modalidade financeira.

3.1.5 Atuar como agente colocador de títulos emitidos pelos Países Membros.

3.1.6 Prestar serviços de administração de carteiras, organizar, carteiras, organizar, constituir e administrar fideicomissos, exercer mandatos, atuar como corretor e custodiante de valores mobiliários, prestar serviço de tesouraria para organismos governamentais, intergovernamentais e internacionais, empresas públicas e privadas e, em geral, efetuar qualquer operação fiduciária.

3.1.7 Criar e administrar um fundo especial de solidariedade social, cujo propósito será o financiamento reembolsável ou não-reembolsável de projetos sociais.

3.1.8 Criar e administrar um fundo especial de emergência, cujo propósito será a assistência ante desastres naturais mediante o financiamento, reembolsável ou não reembolsável, para mitigar o efeito dos referidos desastres. Tanto para a constituição deste fundo, como para a daquele mencionado no inciso anterior, o Banco não poderá utilizar seu capital integralizado nem o Fundo Estatutário de Reserva do artigo 17, parágrafo 1º, deste Convênio Constitutivo. Deverá, ademais, instrumentalizar uma contabilidade específica para tais operações.

3.1.9 Favorecer o processo de integração sul-americana, mediante o desenvolvimento de um sistema monetário regional, o incremento do comércio intra e extrarregional, a poupança interna da região, assim como a criação de fundos de financiamento para o desenvolvimento regional.

CAPÍTULO III. CAPITAL DO BANCO.

ARTIGO 4º. CAPITAL.

4.1 O montante do Capital Autorizado equivale a US\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de dólares norte-americanos), representado por 20.000 (vinte mil) Ações Ordinárias, nominativas, com valor nominal de US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares norte-americanos) cada uma. O Capital Subscrito do Banco é de US\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de dólares norte-americanos), representado por 7.000 (sete mil) Ações Ordinárias, nominativas. O Capital Subscrito será elevado na proporção que decida o Conselho de Ministros.

4.2 O capital do Banco divide-se em:

4.2.1 Ações Classe A: poderão ser titulares de Ações Classe A os Estados Nacionais integrantes da UNASUL.

4.2.2 Ações Classe B: poderão ser titulares de Ações Classe B os Estados Nacionais que não integrem a UNASUL.

4.2.3 Ações Classe C: poderão ser titulares de Ações Classe C os Banco Centrais, entidades financeiras públicas, mistas ou semipúblicas, entendendo-se por tais aquelas em que o Estado tenha uma participação acionária maior que 50% (cinquenta por cento) do capital, e organismos multilaterais de crédito.

4.3 As Ações Ordinárias serão escriturais, não se representarão em títulos, serão registradas em contas no nome de seus respectivos titulares pelo Banco e em livros que deverão cumprir as formalidades estabelecidas pela Diretoria Executiva. As Ações Ordinárias são indivisíveis e intransferíveis a terceiros. Não poderão ser objeto de co-propriedade, nem se poderão constituir sobre elas usufruto, penhor ou outra garantia.

4.4 Os Países Fundadores subscreverão Ações Classe A por US\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de dólares norte-americanos), segundo o indicado no Anexo que integra o presente Convênio Constitutivo.

Os demais Estados Nacionais integrantes da UNASUL que se incorporem ao Banco poderão subscrever Ações Classe A num total de até US\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de dólares norte-americanos). Tal subscrição se realizará de acordo com as faixas estabelecidas no Anexo que integra o presente Convênio Constitutivo.

Os Países Membros poderão aumentar sua participação no Capital Autorizado do Banco, mas tal aumento não será computado aos efeitos do exercício do direito de voto dos respectivos acionistas, mantendo-se a esse respeito a participação acionária disposta no Anexo do presente Convênio Constitutivo.

4.5 Integralização das Ações Classe A.

4.5.1 Cada uma das Ações Classe A subscritas poderá ser integralizada totalmente em dólares norte-americanos, ou do seguinte modo:

4.5.1.1 Um mínimo de 90% (noventa por cento) do valor nominal de cada ação se integralizará em dólares norte-americanos; e

4.5.1.2 Até o máximo de 10% (dez por cento) do valor nominal de cada ação na moeda local do País Membro que subscreva a ação de que se trate.

4.5.2 As ações subscritas serão integralizadas uma parte em Capital Efetivo e outra em Capital de Garantia.

4.5.3 Em nenhum caso o Capital Efetivo da Integralização em dólares norte-americanos poderá ser inferior a 20% (vinte por cento) do total da Integralização em dólares norte-americanos. O valor restante será integralizado como Capital de Garantia.

4.5.4 Em nenhum caso o Capital Efetivo da Integralização em Moeda Local poderá ser inferior a 20% (vinte por cento) do total a integralizar na referida moeda. O tipo de câmbio aplicável para fins de Integralização em Moeda Local será determinado segundo o procedimento estabelecido no artigo 4º, parágrafo 10. O valor restante será integralizado como Capital de Garantia. O aporte do Capital de Garantia em moeda local será ajustado periodicamente de acordo com as normas estabelecidas no artigo 4º, parágrafo 10, deste

Convênio Constitutivo. A periodicidade do ajuste será determinada pela Diretoria Executiva, devendo realizar-se tal ajuste ao menos uma (1) vez por ano.

4.5.5 Cronograma. Os Países Fundadores integralizarão as ações do seguinte modo:

4.5.5.1 Argentina, Brasil e Venezuela integralizarão não menos de 20% (vinte por cento) do Capital Subscrito, conforme o disposto no Anexo do presente Convênio Constitutivo, antes do vencimento do prazo de 1 (um) ano a contar da entrada em vigor do Convênio Constitutivo ou, se esta já tiver ocorrido, 1 (um) ano a contar do depósito do instrumento de ratificação deste Convênio Constitutivo junto ao Depositário, de acordo com o disposto no artigo 31, parágrafo 2º, deste Convênio Constitutivo. Os 80% (oitenta por cento) restantes serão integralizados em 4 (quatro) cotas anuais, iguais e consecutivas. Não obstante, cada país poderá acelerar a integralização do Capital Subscrito de acordo com suas possibilidades.

4.5.5.2 Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai integralizarão não menos que 10% (dez por cento) do Capital Subscrito em função do disposto no Anexo do presente Convênio Constitutivo, antes do vencimento do prazo de 1 (um) ano a contar da entrada em vigor do Convênio Constitutivo ou, se esta já tiver ocorrido, 1 (um) ano a contar do depósito do instrumento de ratificação do Convênio Constitutivo. Os 90% (noventa por cento) restantes serão integralizados em 9 (nove) cotas anuais, iguais e consecutivas. Não obstante, cada país poderá acelerar a integralização do Capital Subscrito de acordo com suas possibilidades.

4.6 Por ocasião da incorporação de um novo sócio Classe A, B ou C, a integralização das Ações Ordinárias deverá realizar-se nos prazos, cotas e outras modalidades que estipule oportunamente o Conselho de Ministros. As condições de integralização não poderão ser mais vantajosas que as dispostas no artigo 4º, parágrafo 5º.

4.7 Limitação de responsabilidade. Os acionistas do Banco limitam sua responsabilidade às Ações Ordinárias por eles subscritas.

4.8 O Capital de Garantia estará sujeito à obrigação de integralização em espécie quando os recursos próprios do Banco sejam insuficientes para satisfazer necessidades financeiras impostergáveis. A exigibilidade da integralização se fará de forma pro rata conforme a participação acionária que corresponda a cada país acionista, e será realizada a requerimento da Diretoria Executiva, mediante aprovação prévia do Conselho de Ministros.

4.9 Suspender-se-á o direito de voto dos Diretores e dos membros dos Conselhos que atuem em nome e representação dos titulares das Ações Ordinárias do Banco que estiverem em mora com os deveres de integralização das Ações Ordinárias subscritas.

4.10 Determinação e ajuste do valor das obrigações em moeda local. Sempre que seja necessário, em conformidade com este Convênio Constitutivo, determinar em dólares norte-americanos o valor de uma obrigação de um País Membro expressa em moeda local a título de integralização do Capital Efetivo, ou do Capital de Garantia, tal determinação será feita pelo Banco, tomando-se a taxa de câmbio de mercado, entre a moeda local do País Membro e o dólar norte-americano, onde efetivamente possa o Banco adquirir dólares norte-americanos contra a referida moeda.

CAPÍTULO IV. ORGANIZAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO, CONTROLE E RESPONSABILIDADES.

ARTIGO 5º. GOVERNO, ADMINISTRAÇÃO E CONTROLE.

5.1 Os órgãos de governo do Banco são o Conselho de Ministros e o Conselho de Administração, e o órgão executivo é a Diretoria Executiva. O Banco disporá também de um Conselho de Auditoria.

ARTIGO 6º. O CONSELHO DE MINISTROS.

6.1 O Conselho de Ministros constitui-se dos Ministros da Economia, Fazenda, Finanças, ou funcionários equivalentes dos Países Membros. Suas funções serão ad honorem. Em caso de ausência do Ministro da Economia, Fazenda, Finanças, ou funcionário equivalente, poderá designar um funcionário de seu país, que exercerá a representação do País Membro.

6.2 O Conselho de Ministros reunir-se-á ordinariamente uma vez por ano, dentro dos 4 (quatro) primeiros meses calendário, e, extraordinariamente, a pedido de 3 (três) ou mais Ministros ou da Diretoria Executiva.

6.3 O Conselho de Ministros adotará suas decisões pelo voto favorável de pelo menos 3/4 (três quartos) de seus membros. Cada País Membro terá direito a um voto.

6.4 Compete ao Conselho de Ministros:

6.4.1 Estabelecer as políticas gerais de médio e longo prazos do Banco, de acordo com o disposto no presente Convênio Constitutivo.

6.4.2 Admitir novos acionistas e determinar as condições de sua admissão, de acordo com o disposto no presente Convênio Constitutivo.

6.4.3 Suspender e/ou liquidar a operação do Banco, de acordo com o disposto no presente Convênio Constitutivo.

6.4.4 Aumentar ou diminuir o Capital Subscrito do Banco, quando haja ingresso ou saída de acionistas, ou a pedido de um País Membro, nos termos previstos no presente Convênio Constitutivo.

6.4.5 Por proposta dos acionistas, nomear titulares e suplentes na Diretoria Executiva, no Conselho de Administração e no Conselho de Auditoria e aceitar sua renúncia. Ademais, resolver sobre sua substituição, pelo período remanescente do mandato, a pedido do acionista que a houver proposto.

6.4.6 Exercer as atribuições dispostas no artigo 19 deste Convênio Constitutivo.

6.4.7 Resolver sobre as remunerações da Diretoria Executiva propostas pelo Conselho de Administração e fixar os vencimentos dos membros do Conselho de Administração e do Conselho de Auditoria.

6.4.8 Aprovar a gestão anual da Diretoria Executiva realizada no exercício financeiro imediatamente precedente, de acordo com o relatório elaborado pelo Conselho de Administração.

6.4.9 Aprovar os Demonstrativos Contábeis e Financeiros do Banco, considerando o relatório elaborado pelo Conselho de Administração.

6.4.10 Dispor sobre o tratamento dos Lucros, nos termos do artigo 17 deste Convênio Constitutivo.

6.4.11 Decidir sobre as condições de funcionamento e de administração dos fundos especiais de solidariedade e de emergência. Ademais, o Conselho aprovará o regulamento dos fundos especiais.

6.4.12 Aprovar o Plano Estratégico, mediante prévia recomendação do Conselho de Administração.

6.4.13 Elaborar, aprovar e modificar seu regulamento de funcionamento.

6.4.14 Interpretar o Convênio Constitutivo do Banco.

6.4.15 Deliberar ou resolver sobre qualquer outro assunto que por este Convênio Constitutivo não seja de competência explícita ou implícita de outro órgão, ou que não esteja atribuído expressamente nos incisos anteriores.

ARTIGO 7º. O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO.

7.1 O Conselho de Administração será integrado por um representante de cada País Membro, nomeado pelo Conselho de Ministros por proposta de cada País Membro. Um integrante do Conselho de Ministros ou do Conselho de Auditoria ou da Diretoria Executiva não poderá atuar simultaneamente como membro do Conselho de Administração.

7.2 Os membros do Conselho de Administração terão mandato de 3 (três) anos. Podem ser nomeados para outro período consecutivo, mas, nesse caso, só poderão ocupar o cargo novamente após um intervalo de 1 (um) mandato. O Presidente do Conselho de Administração será eleito por e entre seus membros.

7.3 Cada conselheiro titular terá um conselheiro suplente que o substituirá em caso de ausência temporária ou definitiva.

7.4 O Conselho de Administração se reunirá no mínimo trimestralmente, ou extraordinariamente, a pedido da Diretoria Executiva, ou por solicitação de 3 (três) ou mais membros.

7.5 Os conselheiros farão jus a remuneração pelo comparecimento às reuniões do Conselho de Administração.

7.6 Para que as decisões do Conselho de Administração sejam válidas, requerer-se-á quórum mínimo de 3/4 (três quartos) dos membros. O Conselho de Administração adotará suas decisões pelo voto favorável da Maioria Absoluta dos membros presentes. Cada País Membro terá direito a um voto.

7.7 O Conselho de Administração deverá:

7.7.1 Monitorar a gestão econômica, financeira e creditícia do Banco, no marco do Plano Estratégico.

7.7.2 Pronunciar-se sobre as normas operacionais e de administração do Banco e sobre os regulamentos internos, assim como sugerir as modificações que considere convenientes.

7.7.3 Aprovar os critérios de risco creditício e, em geral, definir a política integral de risco, de acordo com o estabelecido no artigo 11, propostos pela Diretoria Executiva.

7.7.4 Fixar em caráter geral os requisitos específicos de idoneidade profissional e experiência que serão exigidos para desempenhar o cargo de Diretor do Banco, e avaliar seu cumprimento em cada caso e por solicitação do Conselho de Ministros.

7.7.5 Aprovar os relatórios trimestrais de atividades, relatórios financeiros e relatórios creditícios encaminhados pela Diretoria Executiva.

7.7.6 Elaborar e submeter ao Conselho de Ministros um relatório anual sobre a gestão econômica, financeira e creditícia do Banco.

7.7.7 Pronunciar-se sobre os Demonstrativos Contábeis e Financeiros trimestrais e anuais do Banco, aprovados pela Diretoria Executiva.

7.7.8 Aprovar o orçamento operacional e de gastos do Banco, para o exercício financeiro seguinte.

7.7.9 Pronunciar-se sobre o Plano Estratégico apresentado pelo Comitê Executivo e submetê-lo ao Conselho de Ministros para sua aprovação.

7.7.10 Elaborar, aprovar e modificar seu regulamento de funcionamento.

7.7.11 Emitir opinião sobre todos os assuntos que lhe sejam submetidos pelo Conselho de Ministros.

ARTIGO 8º . A DIRETORIA EXECUTIVA.

8.1 A Diretoria Executiva estará integrada por representantes dos acionistas, do seguinte modo: 1 (um) Diretor para cada País Membro, designados pelo Conselho de Ministros por proposta de cada um deles; 1 (um) Diretor designado pelo conjunto dos acionistas titulares de Ações Classe B; e 1 (um) Diretor designado pelo conjunto dos acionistas titulares de Ações Classe C.

8.2 Os membros da Diretoria Executiva serão nomeados por um período de 3 (três) anos. Poderão ser nomeados para outro período consecutivo e, em tal caso, somente poderão ocupar o cargo novamente após o intervalo de um mandato.

8.3 Cada Diretor titular terá um Diretor suplente para atuar no lugar do Diretor titular, em caso de ausência temporária ou definitiva deste.

8.4 A Diretoria Executiva reunir-se-á ordinariamente uma vez por semana e, extraordinariamente, sempre que convocada por seu Presidente, o Conselho de Administração ou 3 (três) Diretores.

8.5 O cargo de Diretor titular será remunerado, sendo que o Diretor suplente poderá perceber remuneração quando atue em representação do Diretor titular, de acordo com o que se estabeleça no regulamento interno da Diretoria Executiva.

8.6 Os Diretores deverão reunir os requisitos de idoneidade e de experiência profissional que estabeleça o Conselho de Administração.

8.7 A Diretoria Executiva poderá deliberar validamente com a presença de um número de Diretores que represente pelo menos a Maioria Simples dos Países Membros.

8.8 As resoluções deverão adotar-se por Maioria Simples dos Diretores que representem os Países Membros presentes. Os Diretores que representem os acionistas titulares de Ações Classe B e C terão voz, mas não voto.

8.9 Não obstante, nos casos do artigo 8º , parágrafo 10, incisos 2, 9, 10 e 11, e somente no caso das operações ali previstas que envolvam montantes superiores a US\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de dólares norte-americanos) ou a 1% (um por cento) do Capital Pago no momento da votação, o que resulte maior, e, no caso do artigo 8º , parágrafo 10, inciso 14, requerer-se-á o voto afirmativo de 2/3 (dois terços) dos Diretores que representem, ainda, mais de 66% (sessenta e seis por cento) do capital das Ações Classe A. Estes montantes poderão ser incrementados por resolução unânime do Conselho de Ministros.

8.10 A Diretoria Executiva ficará a cargo da administração geral do Banco e, em particular, deverá:

8.10.1 Executar a política financeira, creditícia e econômica do Banco, estabelecida pelo Conselho de Ministros e pelo Conselho de Administração, nos termos do presente Convênio Constitutivo.

8.10.2 Autorizar e/ou aprovar a celebração de operações ativas e passivas, investimentos, assunção de dívidas ou emissão de obrigações, fianças, garantias e qualquer outra operação, contrato ou transação que, direta ou indiretamente e em qualquer tipo de moeda, tenha por finalidade levar a cabo o objeto social estabelecido neste Convênio Constitutivo e as políticas que periodicamente fixem o Conselho de Ministros e o Conselho de Administração.

8.10.3 Apresentar trimestral e anualmente ao Conselho de Administração os Demonstrativos Contábeis e Financeiros do Banco.

8.10.4 Submeter à aprovação do Conselho de Administração o orçamento operacional e de gastos do Banco, para o exercício financeiro seguinte.

8.10.5 Submeter ao Conselho de Administração as normas operacionais e de administração do Banco e os regulamentos específicos.

8.10.6 Submeter ao Conselho de Administração os critérios de risco creditício e, em geral, a política de gestão integral de risco, à qual se deverá ajustar a operação do Banco.

8.10.7 Designar dentre os representantes dos Países Membros um Presidente e os demais integrantes do Comitê Executivo, de acordo com as disposições do artigo 9º. No caso de renúncia, falecimento, incapacidade, inaptidão, remoção ou ausência temporária ou definitiva, o Presidente titular será substituído por algum dos integrantes do Comitê Executivo, eleito por seus membros.

8.10.8 Aprovar os assuntos relativos ao pessoal do Banco, tais como sua remuneração, a definição do quadro funcional, o regulamento do pessoal, a definição de direitos e obrigações e as normas sobre a determinação de responsabilidades. A designação do pessoal do Banco deverá ser precedida de um processo transparente de seleção e competência.

8.10.9 Autorizar a assinatura de acordos e contratos necessários para o cumprimento do objeto do Banco.

8.10.10 Autorizar a aquisição, alienação e administração de bens imóveis e móveis.

8.10.11 Autorizar a assinatura de convênios transacionais judiciais ou extrajudiciais; compromissos arbitrais e/ou aceitar outros mecanismos alternativos de solução de conflitos.

8.10.12 Elaborar trimestralmente relatórios de atividades, relatórios financeiros e relatórios creditícios, para a consideração do Conselho de Administração.

8.10.13 Criar as comissões ou comitês da Diretoria Executiva e aprovar a organização interna do Banco e a respectiva distribuição de competências para seu melhor funcionamento.

8.10.14 Delegar ao Comitê Executivo, com base em parâmetros gerais e sujeito a limites máximos, as atribuições previstas no artigo 8º, parágrafo 10, inciso 2.

8.10.15 Elaborar, aprovar e modificar seu regulamento de funcionamento.

8.10.16 Convocar reunião extraordinária do Conselho de Ministros e do Conselho de Administração.

8.11 Compete ao Presidente da Diretoria Executiva, na qualidade de Presidente do Banco:

8.11.1 Exercer a representação legal do Banco.

8.11.2 Convocar e presidir as reuniões da Diretoria Executiva.

8.11.3 Conduzir os negócios ordinários da instituição e ser o chefe de seu pessoal.

8.11.4 Dirigir os atos de administração de pessoal, de acordo com as normas e regras estabelecidas pela Diretoria Executiva, e delegar, total ou parcialmente, tais poderes. Ter-se-á em conta, ao nomear o pessoal, a necessidade de assegurar seu mais alto grau de eficiência, competência e integridade.

ARTIGO 9º . O COMITÊ EXECUTIVO.

9.1 O Comitê Executivo será integrado pelo Presidente da Diretoria Executiva e, segundo determine a Diretoria Executiva, até 3 (três) Diretores. O Comitê Executivo deverá contar com ao menos um integrante nomeado pelos Países Membros cujo aporte de capital corresponda às 3 (três) Faixas inferiores determinadas no Anexo deste Convênio Constitutivo.

9.2 Os integrantes do Comitê Executivo terão um mandato de 3 (três) anos. Os Países Membros cujos representantes integrem o Comitê Executivo poderão cumprir outro período consecutivo e só poderão ocupar o cargo novamente após um intervalo de um mandato. Entretanto, o País Membro que exerça a Presidência da Diretoria Executiva só poderá ocupar esse cargo novamente depois de um intervalo de, pelo menos, 2 (dois) mandatos. Em todo caso, para integrar o Comitê Executivo, deverá conservar-se a condição de Diretor.

9.3 As decisões do Comitê Executivo serão adotadas por Maioria Simples de membros. O Presidente da Diretoria Executiva terá voto duplo no caso de empate.

9.4 O Comitê Executivo deverá:

9.4.1 Coordenar os trabalhos das unidades do Banco, podendo delegar atribuições.

9.4.2 Preparar e propor à Diretoria Executiva as normas operacionais e de administração necessárias para o funcionamento do Banco.

9.4.3 Apresentar ao Conselho de Administração o Plano Estratégico mediante prévia aprovação da Diretoria Executiva.

9.4.4 Elaborar, aprovar e modificar seu regulamento de funcionamento.

9.4.5 Todas aquelas atribuições que lhe delegue a Diretoria Executiva.

ARTIGO 10. O CONSELHO DE AUDITORIA.

10.1 O Conselho de Auditoria será integrado por 1 (um) membro titular e 1 (um) membro suplente designados pelo Conselho de Ministros mediante proposta de cada País Membro; 1 (um) membro titular e 1 (um) membro suplente, pelo total dos acionistas titulares de Ações Classe B; e 1 (um) membro titular e 1 (um) membro suplente, pelo total dos acionistas titulares de Ações Classe C. Não poderá atuar simultaneamente como membro do Conselho de Auditoria um Diretor ou membro do Conselho de Ministros ou membro do Conselho de Administração.

10.2 Os membros do Conselho de Auditoria serão nomeados por um período de 3 (três) anos. Poderão ser nomeados para outro período consecutivo e, em tal caso, só poderão ocupar o

cargo novamente após um intervalo de um mandato. O Presidente do Conselho de Auditoria será eleito por e entre seus membros.

10.3 Cada conselheiro titular terá um conselheiro suplente que o substituirá em caso de ausência temporária ou definitiva.

10.4 O Conselho de Auditoria se reunirá no mínimo trimestralmente, ou extraordinariamente, por solicitação de 3 (três) ou mais de seus membros.

10.5 Os conselheiros farão jus a remuneração pelo comparecimento às reuniões do Conselho de Auditoria.

10.6 O Conselho de Auditoria adotará suas decisões pelo voto favorável da Maioria Absoluta de seus membros. Cada membro terá direito a um voto. Existindo divergências na votação, os membros dissidentes terão direito a consignar, por escrito, as razões de seu dissenso.

10.7 Os membros do Conselho de Auditoria serão designados segundo requisitos específicos de idoneidade profissional e de experiência em matéria financeira, contábil ou legal, fixados em caráter geral pelo Conselho de Ministros.

10.8 Não podem ser membros do Conselho de Auditoria: i) os funcionários e empregados do Banco; ii) os cônjuges, os parentes por consanguinidade em linha reta, os colaterais até o quarto grau inclusive, e os afins dentro do segundo grau, dos membros do Conselho de Ministros, do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva; iii) as pessoas com interesse econômico ou comercial com o Banco. Os membros do Conselho de Auditoria exercerão suas funções em caráter pessoal e indelegável e farão jus a remuneração pelo comparecimento às reuniões do Conselho.

10.9 O Conselho de Auditoria deverá:

10.9.1 Recomendar ao Conselho de Administração a contratação de uma empresa de auditoria externa, independente e de reconhecido prestígio regional e internacional, a qual certificará os Demonstrativos Contábeis e Financeiros anuais que serão apresentados pela Diretoria Executiva.

10.9.2 Revisar e emitir opinião acerca dos Demonstrativos Contábeis e Financeiros do Banco, previamente à apresentação ao Conselho de Ministros, zelando para que se cumpram os requisitos normativos e a aplicação correta dos critérios contábeis vigentes.

10.9.3 Avaliar o cumprimento, por parte da Diretoria Executiva, das recomendações das auditorias internas e externas.

10.9.4 Recomendar à Diretoria Executiva a correção ou o aperfeiçoamento de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito de suas atribuições.

10.9.5 Organizar os procedimentos de auditoria interna, de acordo com os parâmetros internacionais de boa gestão corporativa em matéria financeira.

10.9.6 Elaborar, aprovar e modificar seu regulamento de funcionamento.

10.9.7 Elaborar e publicar, trimestralmente, o relatório do Conselho de Auditoria.

10.9.8 Fiscalizar a administração do Banco, podendo requerer e examinar os sistemas de informática, livros e documentos que sejam necessários para o exercício de suas funções.

10.9.9 Controlar o cumprimento das disposições do presente Convênio Constitutivo, dos regulamentos internos e demais normas decorrentes estabelecidas pelos órgãos de governo do Banco.

10.9.10 Recomendar à Diretoria Executiva, quando razões graves ou de urgência o requeiram, a convocação de uma reunião extraordinária do Conselho de Ministros.

10.10 O Presidente do Conselho de Auditoria ou um membro do Conselho por ele designado participará, com voz, mas sem voto, das reuniões do Conselho de Ministros, do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva, onde se apresentem os Demonstrativos Contábeis e Financeiros trimestrais e anuais, ou se delibere matéria de sua competência.

ARTIGO 11. RESPONSABILIDADES.

11.1 Os membros do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva e do Conselho de Auditoria devem atuar com honestidade e diligência, zelando pelo cumprimento do presente Convênio Constitutivo.

11.2 A violação dos princípios referidos no parágrafo anterior, as condutas contrárias ao interesse do Banco e o abuso de faculdades geram a responsabilidade dos membros do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva, do Comitê Executivo ou do Conselho de Auditoria, pelos atos praticados no exercício de suas funções.

CAPÍTULO V

ARTIGO 12. GESTÃO INTEGRAL DE RISCO.

12.1 O Banco deverá desenvolver, adotar e aplicar medidas e mecanismos para identificar, medir, monitorar, controlar e mitigar os riscos que enfrente no exercício de suas operações para preservar seu patrimônio e aproveitar as oportunidades de mercado, mantendo a exposição aos riscos dentro dos limites definidos pelo Conselho de Administração.

ARTIGO 13. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO E EXPOSIÇÃO.

13.1 O passivo do Banco não poderá superar um montante equivalente a 2,5 (duas e meia) vezes o seu Patrimônio Líquido.

13.2 O limite do inciso anterior poderá aumentar até o máximo de 4 (quatro) vezes o Patrimônio Líquido do Banco, por decisão do Conselho de Ministros.

13.3 O total de empréstimos e investimentos do Banco, mais o montante total de garantias e avais outorgados a favor de terceiros, não poderá exceder um montante equivalente a 3 (três) vezes o Patrimônio Líquido do Banco.

13.4 O limite do inciso anterior poderá aumentar até o máximo de 4,5 (quatro e meia) vezes o Patrimônio Líquido do Banco, por decisão do Conselho de Ministros.

13.5 Argentina, Brasil e Venezuela poderão obter empréstimos do Banco por um montante equivalente a até 4 (quatro) vezes o Capital Subscrito que cada um tenha integralizado.

13.6 Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai poderão obter empréstimos do Banco por um montante equivalente a até 8 (oito) vezes o Capital Subscrito que cada um tenha integralizado.

13.7 No caso dos demais Estados Nacionais da UNASUL que se incorporem ao Banco, o Conselho de Ministros decidirá o multiplicador pelo qual poderão obter empréstimos do Banco, em relação ao Capital Subscrito que cada um tenha integralizado. Tal multiplicador não poderá ser inferior a 4 (quatro) nem superior a 8 (oito).

CAPÍTULO VI. EXERCÍCIO FINANCEIRO, BALANÇOS E LUCROS.

ARTIGO 14. EXERCÍCIO FINANCEIRO.

14.1 O exercício financeiro do Banco será por períodos anuais, que começarão em 1º de janeiro e terminarão em 31 de dezembro de cada ano-calendário.

ARTIGO 15. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E FINANCEIROS.

15.1 No dia em que se encerrar o exercício financeiro, deverão ser fechadas as contas para fins de elaboração dos Demonstrativos Contábeis e Financeiros do Banco.

ARTIGO 16. PUBLICAÇÃO DE MEMÓRIAS E PROVIMENTO DE INFORMAÇÃO.

16.1 O Banco publicará anualmente um relatório, que conterá os Demonstrativos Contábeis e Financeiros auditados. Poderá publicar outros relatórios que estimar convenientes. As cópias de todas as publicações feitas de acordo com este capítulo deverão ser fornecidas a todos os acionistas do Banco.

ARTIGO 17. LUCROS.

17.1 O Banco não distribuirá Lucros entre os Estados Nacionais titulares de Ações Classe A e B. Em qualquer caso, o total dos Lucros de cada exercício se destinará à constituição de um Fundo Estatutário de Reserva, até que seu montante acumulado alcance valor equivalente a 2 (duas) vezes o Capital Subscrito. Uma vez alcançado referido nível, o Conselho de Ministros determinará a distribuição dos Lucros excedentes.

CAPÍTULO VII. DENÚNCIA, RETIRADA E SUSPENSÃO DE ACIONISTAS.

ARTIGO 18. DENÚNCIA E RETIRADA.

18.1 Os Países Membros poderão denunciar este Convênio Constitutivo mediante notificação simultânea junto ao Ministério do Poder Popular para Relações Exteriores da República Bolivariana da Venezuela e ao Conselho de Ministros, na Sede do Banco.

18.2 Os demais acionistas poderão retirar-se do Banco mediante notificação ao Conselho de Ministros, na Sede do Banco.

18.3 A denúncia ou a retirada terão efeito definitivo após transcorridos 6 (seis) meses contados a partir da data de entrega da notificação. Não obstante, durante referido prazo, o acionista e os membros dos Conselhos de Ministros, Administração e Auditoria, e da Diretoria Executiva que o representem, não poderão exercer nenhuma função derivada do presente Convênio Constitutivo.

18.4 Antes que a denúncia ou a retirada tenha efeito definitivo, o acionista poderá desistir de sua intenção de denunciar ou retirar-se, desde que assim o notifique ao Banco e/ou ao Ministério do Poder Popular para Relações Exteriores da República Bolivariana da Venezuela, por escrito.

18.5 Mesmo depois que a denúncia ou a retirada tenha efeitos definitivos, o acionista continuará sendo responsável por todas as obrigações diretas e indiretas que tenha para com o Banco na data de entrega da notificação, incluindo as contempladas no artigo 20. Entretanto, não incorrerá em responsabilidade alguma pelas obrigações resultantes das operações que efetue o Banco depois da data da notificação da denúncia ou retirada.

ARTIGO 19. SUSPENSÃO DE UM ACIONISTA.

19.1 O acionista que descumpra suas obrigações para com o Banco poderá ser suspenso quando o decida o Conselho de Ministros.

19.2 O acionista suspenso deixará automaticamente de revestir-se dessa condição transcorrido 1 (um) ano contado a partir da data de suspensão, a menos que o Conselho de Ministros decida terminar a suspensão. Neste caso, ser-lhe-ão aplicáveis as disposições do artigo 20.

19.3 Enquanto dure a suspensão, o acionista, os membros dos Conselhos de Ministros, Administração, Auditoria e a Diretoria Executiva que o representem não poderão exercer nenhuma função derivada do presente Convênio Constitutivo, nem reclamar algum direito que se fundamente nele, salvo o de retirar-se em conformidade com o previsto no artigo 18 do presente Convênio Constitutivo.

ARTIGO 20. LIQUIDAÇÃO DE CONTAS.

20.1 Uma vez que a denúncia ou a retirada tenha efeitos definitivos, e a partir da data de notificação da denúncia ou da retirada, o acionista cessará sua participação nos lucros ou prejuízos do Banco e não assumirá responsabilidade alguma com respeito às obrigações futuras do Banco, financeiras e não financeiras, diretas ou indiretas. Entretanto, subsistirá de maneira invariável sua responsabilidade por todas as obrigações diretas e indiretas que tenha para com o Banco. Continuarão igualmente vigentes seus direitos de credor com respeito às obrigações que o Banco tiver com ele.

20.2 Quando um acionista deixar de sê-lo, o Banco tomará as medidas necessárias para readquirir as Ações Ordinárias do referido acionista como parte da liquidação de contas, de acordo com as disposições deste artigo; entretanto, tal acionista não terá outros direitos, em relação a este Convênio Constitutivo, que não sejam os estipulados neste capítulo.

20.3 O Banco e o acionista que deixe de sê-lo poderão acordar as condições da reaquisição das Ações Ordinárias, nos termos em que ambos estimarem apropriados às circunstâncias, sem que sejam aplicáveis as disposições do inciso seguinte. O referido acordo poderá estipular, entre outras matérias, a liquidação definitiva de todas as obrigações de tal acionista para com o Banco.

20.4 Se o acordo mencionado no inciso anterior não se produzir dentro dos 6 (seis) meses seguintes à data em que o acionista deixar de sê-lo, ou dentro do prazo que ambos tenham acordado, o preço de reaquisição das Ações Ordinárias em poder do referido acionista será equivalente ao valor contábil que tenham, segundo os livros do Banco, na data em que tal acionista deixou de pertencer ao Banco. Neste caso, a transferência se dará nas condições seguintes:

20.4.1 O pagamento do preço das ações somente se efetuará depois que o acionista que deixou de sê-lo tenha outorgado a respectiva transferência de suas Ações Ordinárias. Tal pagamento poderá efetuar-se em cotas, nos prazos e nas moedas que o Banco determine, tendo em conta sua posição financeira;

20.4.2. Das quantias que o Banco deva ao acionista que deixou de sê-lo, a título de transferência de suas Ações Ordinárias, o Banco deverá reter montante adequado, enquanto o acionista e, se for o caso, suas subdivisões políticas ou agências governamentais tiverem para com o Banco obrigações resultantes de operações de empréstimo ou garantia. O montante retido poderá ser utilizado, à discricionariedade do Banco, para liquidação de qualquer dessas obrigações à medida que ocorra seu vencimento. Não poderá, entretanto, reter montante algum à conta da responsabilidade que o acionista eventualmente tiver por requerimentos futuros de pagamento de sua subscrição.

20.4.3 Se o Banco sofrer perdas em qualquer operação em empréstimo ou de participação, ou como resultado de qualquer garantia, pendente na data em que o acionista deixou de sê-lo, e se elas excederem as respectivas reservas existentes nessa data, o acionista deverá reembolsar ao Banco, a requerimento deste, a quantia em que as referidas perdas teriam alterado o preço de aquisição de suas Ações Ordinárias, se tivessem sido consideradas ao determinar-se o valor contábil que elas tinham, de acordo com os livros do Banco. Além disso, o acionista que deixou de sê-lo continuará obrigado a satisfazer qualquer requerimento de pagamento, de acordo com o artigo 4º, até o montante que estaria obrigado a cobrir se o requerimento tivesse ocorrido na época em que se determinou o preço de re aquisição de suas Ações Ordinárias.

20.5 Não se poderá pagar a um acionista quantia alguma que, conforme este capítulo, lhe seja devida por suas ações antes que tenham transcorrido 6 (seis) meses contados a partir da data em que tal acionista tenha deixado de sê-lo. Se dentro do referido prazo o Banco encerrar suas operações, os direitos do referido acionista serão regidos pelo disposto nos artigos 23 e 24 deste Convênio Constitutivo. O acionista continuará sendo considerado como tal para efeito dos referidos artigos, exceto que não terá direito a voto.

CAPÍTULO VIII. SUSPENSÃO E ENCERRAMENTO DE OPERAÇÕES.

ARTIGO 21. SUSPENSÃO DE OPERAÇÕES.

21.1 Quando surgirem circunstâncias que impossibilitem o funcionamento regular do Banco, a Diretoria Executiva, adotando a regra de votação disposta no parágrafo 9º do artigo 8º, poderá suspender as operações relativas a novos empréstimos e garantias até que o Conselho de Ministros tenha oportunidade de examinar a situação e tomar as medidas pertinentes.

ARTIGO 22. ENCERRAMENTO DE OPERAÇÕES.

22.1 O Banco poderá encerrar suas operações por decisão do Conselho de Ministros. Ao encerrar as operações, o Banco cessará imediatamente todas as suas atividades, exceto as que tenham por objetivo conservar, preservar e realizar seus ativos e pagar suas obrigações.

22.2 Decidido o encerramento das operações do Banco, sua liquidação ficará a cargo de um liquidante ou de uma comissão liquidante, conforme disponha o Conselho de Ministros. O liquidante ou a comissão liquidante representará o Banco durante o processo de liquidação.

ARTIGO 23. RESPONSABILIDADE DOS ACIONISTAS E PAGAMENTO DAS DÍVIDAS.

23.1 A responsabilidade dos acionistas que provenha das subscrições de capital segundo as regras deste Convênio Constitutivo continuará vigente enquanto não se liquidem todas as obrigações do Banco, incluindo as indiretas e/ou eventuais. Todos os credores diretos serão pagos com ativos do Banco e depois com os fundos obtidos pela cobrança da parte devida de Capital Efetivo e do requerimento do Capital de Garantia. Antes de efetuar algum pagamento aos credores diretos, a Diretoria Executiva deverá tomar as medidas que, a seu juízo, sejam necessárias para assegurar uma distribuição pro rata entre os credores de obrigações diretas e indiretas.

ARTIGO 24. DISTRIBUIÇÃO DE ATIVOS.

24.1 Não se fará nenhuma distribuição de ativos entre acionistas por conta das Ações Ordinárias que tiverem no Banco, enquanto não estiverem liquidadas todas as suas obrigações com os credores, ou tiver sido feita provisão para seu pagamento. Requerer-se-á, ademais, que o Conselho de Ministros decida efetuar a distribuição. Toda distribuição de ativos entre os

acionistas será feita proporcionalmente ao número de Ações Ordinárias que possuam e nos prazos e condições que o Banco considerar justos e equitativos. Não será necessário que as porções distribuídas entre os distintos acionistas contenham a mesma classe de ativos. Nenhum acionista terá direito a receber sua parte na referida distribuição de ativos enquanto não tiver honrado todas as suas obrigações para com o Banco. Os acionistas que receberem ativos distribuídos de acordo com este artigo gozarão dos mesmos direitos que correspondiam ao Banco em relação a esses ativos, antes de efetuada a distribuição.

CAPÍTULO IX. IMUNIDADES, ISENÇÕES E PRIVILÉGIOS.

ARTIGO 25. ALCANCE.

25.1 Para que o que o Banco possa cumprir os objetivos e as funções que se lhe atribuem, os Países Membros adotarão, de acordo com o regime jurídico interno de cada um deles, as disposições que forem necessárias a fim de tornar efetivas as imunidades, isenções e privilégios enunciados neste capítulo.

ARTIGO 26. PROCEDIMENDOS JUDICIAIS.

26.1 O Banco, nas relações contratuais que firme, estabelecerá como jurisdição aplicável os tribunais competentes de um País Membro. Sem prejuízo do anterior, mediante prévia aprovação da Diretoria Executiva, o Banco poderá submeter-se a outra jurisdição, de acordo com a natureza do negócio jurídico de que se trate.

26.2 Os acionistas e as pessoas que os representem não poderão iniciar nenhuma ação judicial contra o Banco e somente poderão fazer valer seus direitos mediante os procedimentos para solucionar controvérsias estabelecidos neste Convênio Constitutivo, ou os procedimentos alternativos que no futuro se estabeleçam.

26.3 Os bens e demais ativos do Banco gozarão de imunidade com respeito a expropriações, confisco, sequestro, embargo, ou qualquer forma de apreensão ou alienação forçada, que afete a propriedade do Banco sobre referidos bens por ação executiva, legislativa ou judicial.

ARTIGO 27. INVIOABILIDADE DOS ARQUIVOS.

27.1 Os arquivos do Banco serão invioláveis.

ARTIGO 28. PRIVILÉGIO PARA AS COMUNICAÇÕES.

28.1 Cada País Membro concederá às comunicações oficiais do Banco o mesmo tratamento que outorgar às comunicações oficiais dos demais Países Membros.

ARTIGO 29. ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS.

29.1 Tanto o Banco quanto sua receita, bens e outros ativos, assim como as operações e transações que efetue em cumprimento de seu objeto, estarão isentos de todo tipo de gravames tributários e direitos aduaneiros.

29.2 Os vencimentos, remunerações, salários e honorários que o Banco creditar aos seus conselheiros e Diretores, funcionários e empregados que não sejam da mesma nacionalidade, nem residentes permanentes no país onde trabalhem para o Banco, estarão isentos de impostos.

29.3 Os Países Membros não imporão tributos de nenhuma espécie sobre as obrigações ou valores que o Banco emita ou garanta, incluindo dividendos e juros, independentemente da pessoa do detentor.

ARTIGO 30. IMUNIDADES E PRIVILÉGIOS PESSOAIS.

30.1 Os conselheiros, Diretores, funcionários e empregados do Banco gozarão: (i) de imunidades de jurisdição e execução, com respeito a atos, incluídos suas palavras e escritos, praticados por eles no exercício de suas funções oficiais e dentro dos limites de suas obrigações. Sem prejuízo disso, o Banco, em qualquer momento, poderá renunciar à imunidade; (ii) das mesmas imunidades relativas a restrições de imigração, requisitos de registro de estrangeiros, tratamento relativo a documentação de viagem, obrigações de serviço militar e das mesmas facilidades com respeito a disposições cambiais que os Países Membros concedam aos representantes, funcionários e empregados de nível comparável de outros Países Membros.

30.2 Os privilégios e imunidades acordados neste capítulo somente corresponderão àqueles conselheiros, Diretores, funcionários e empregados do Banco que não sejam nacionais nem tenham residência permanente no país onde trabalhem para o Banco.

CAPÍTULO X. DISPOSIÇÕES GERAIS.

ARTIGO 31. VIGÊNCIA.

31.1 O presente Convênio Constitutivo não poderá ser firmado com reservas, nem estas poderão ser recebidas na ocasião de sua ratificação ou adesão.

31.2 O presente Convênio Constitutivo entrará em vigor 5 (cinco) dias depois do depósito, junto ao Depositário, dos instrumentos de ratificação da Maioria Simples dos Países Fundadores que, adicionalmente, em conjunto, representem mais de 2/3 (dois terços) do Capital Subscrito do Banco. O Depositário comunicará a data de cada depósito aos Estados Signatários que tenham firmado o presente Convênio Constitutivo e aos que a ele tenham aderido. O Depositário notificará aos Estados Signatários a data de entrada em vigor deste Convênio Constitutivo. Para os Estados Aderentes, este entrará em vigor 5 (cinco) dias depois da data em que tal Estado Nacional tenha depositado seu instrumento de ratificação.

31.3. Os instrumentos de ratificação deverão incluir a declaração de que o Estado Signatário ou Aderente tenha aprovado o presente Convênio Constitutivo de acordo com sua legislação interna, e tenha tomado as medidas necessárias para poder cumprir todas as obrigações que o Convênio Constitutivo lhe impõe, especialmente aquelas referentes aos privilégios e imunidades referidos no capítulo IX deste Convênio Constitutivo. Em qualquer momento, e com o propósito de proteger os bens e funcionários do Banco, o Conselho de Ministros poderá verificar se algum País Membro que seja titular da Sede, de uma Subsede ou onde se estabeleça uma Dependência do Banco, tenha violado gravemente quaisquer condições de imunidades, garantias e privilégios concedidos ao Banco, conforme o capítulo IX. No caso em que o Conselho de Ministros comprove que efetivamente o País Membro que seja titular da Sede, de uma Subsede ou onde se estabeleça uma Dependência do Banco, tenha violado gravemente quaisquer condições de imunidades, garantias e privilégios concedidos ao Banco, o Conselho de Ministros deverá decidir sobre a suspensão da atividade da Sede, Subsede ou Dependência que se encontre no País Membro a respeito do qual a consulta tenha sido efetuada, até que aquela violação tenha cessado e os danos ocasionados por ela tenham sido devidamente reparados, a critério do Conselho de Ministros. O País Membro a respeito do qual se realize consulta terá voz, mas não voto, nas reuniões em que se trate destes assuntos, até que a suspensão de operação da Sede, Subsede ou Dependência seja tornada sem efeito, conforme o previsto no parágrafo anterior.

31.4 Depois de sua entrada em vigor, o presente Convênio Constitutivo ficará aberto à adesão dos Estados Nacionais integrantes da UNASUL que assim o solicitarem.

ARTIGO 32. EMENDA.

32.1 O presente Convênio Constitutivo poderá ser emendado ou modificado por iniciativa da Diretoria Executiva mediante comunicação escrita dirigida ao Conselho de Ministros. O Conselho de Ministros remeterá a proposta aos Países Membros, a qual será submetida a votação na reunião seguinte do referido Conselho.

32.2 As emendas ou modificações adotadas entrarão em vigor quando tiverem sido aceitas por todos os Países Membros do Banco, mediante o depósito do instrumento respectivo junto ao Depositário.

ARTIGO 33. INTERPRETAÇÃO E ARBITRAGEM.

33.1 Os Estados Signatários acordam que toda discrepância, controvérsia, questão ou reclamação que surgir entre um País Membro do Banco e o Banco, ou entre os Países Membros do Banco, que derive da interpretação ou aplicação do presente Convênio Constitutivo, será resolvida mediante consultas diretas entre as partes.

33.2 Se, transcorridos 45 (quarenta e cinco) dias corridos a partir da data de início das consultas diretas, não se houver chegado a um resultado satisfatório para as partes, qualquer uma delas poderá solicitar, dentro dos 30 (trinta) dias corridos seguintes, que a controvérsia seja submetida à decisão do Conselho de Ministros do Banco. Para tais fins, a solicitação deverá ser consignada junto à Diretoria Executiva. A decisão do Conselho de Ministros do Banco será adotada por consenso e será vinculante para as partes.

33.3 Havendo transcorrido 90 (noventa) dias corridos a partir da data em que a controvérsia tenha sido submetida à decisão do Conselho de Ministros do Banco, sem que este a tenha decidido, o assunto será resolvido definitivamente, por solicitação de uma das partes, mediante arbitragem por um tribunal integrado por três árbitros. Dois árbitros serão designados pelas partes, e o terceiro, salvo acordo entre elas, pelo Secretário-Geral da UNASUL. Se alguma das partes não designar seu árbitro, a outra parte poderá solicitar ao Secretário-Geral da UNASUL a designação do árbitro faltante.

33.4 As decisões serão tomadas por maioria. O terceiro árbitro poderá decidir todas as questões de procedimento nos casos em que as partes não estiverem de acordo sobre a matéria.

33.5 O tribunal arbitral tomará sua decisão adotando como fonte primária este Convênio Constitutivo. Ademais, de forma suplementar, recorrerá aos princípios e normas do direito internacional público aplicáveis ou outras normas de direito estabelecidas pelas partes.

33.6 No caso de surgirem desacordos entre o Banco e um Estado Nacional que tenha deixado de ser membro do Banco, ou entre o Banco e um País Membro depois de acordada a liquidação do Banco, o assunto será resolvido diretamente mediante arbitragem, da mesma forma que no parágrafo anterior.

CAPÍTULO XI. NORMAS TRANSITÓRIAS.

34.1 Imediatamente após a entrada em vigor deste Convênio Constitutivo, segundo o previsto no capítulo precedente, o Conselho de Ministros se reunirá na Sede do Banco e procederá à designação dos membros da Diretoria Executiva, do Conselho de Auditoria e do Conselho de Administração.

34.2 Enquanto a Diretoria Executiva não contar com ao menos 7 (sete) integrantes representantes dos Países Membros, não se aplicará o disposto no artigo 9º do presente Convênio Constitutivo, e as atribuições do Comitê Executivo ali estabelecidas serão exercidas pela Diretoria Executiva.

34.3 O Conselho de Administração designará um comitê ad hoc formado por 2 (dois) representantes dos Bancos Centrais, Superintendências de Bancos ou organismos de controle financeiro de cada Estado Signatário, para que, em conjunto com a Diretoria Executiva, estabeleçam uma proposta de critérios de risco creditício e, em geral, de política de gestão integral de riscos, assim como de regras operacionais e de administração do Banco, tendo em conta os parâmetros internacionais de transparência e de boa gestão corporativa em matéria financeira. Esse comitê terá um prazo máximo de 1 (um) ano para cumprir com suas funções, o qual poderá prorrogar-se por 6 (seis) meses, mediante aprovação do Conselho de Administração.

34.4 A partir de sua instalação, o Conselho de Ministros deverá considerar a elaboração e a aprovação de seu regulamento de funcionamento.

34.5 O Conselho de Administração, a Diretoria Executiva, o Comitê Executivo e o Conselho de Auditoria terão, cada um, um prazo de 90 (noventa) dias a partir de sua instalação para elaborar e aprovar seus respectivos regulamentos de funcionamento.

34.6 O primeiro exercício financeiro do Banco começará com a entrada em vigor do presente Convênio Constitutivo e terminará em 31 de dezembro subsequente.

34.7 O presente Convênio Constitutivo estará aberto, por um prazo de 120 (cento e vinte) dias, à assinatura dos demais Estados Nacionais integrantes da UNASUL. Para esses efeitos, os referidos Estados Nacionais integrantes da UNASUL subscreverão Ações Classe A, de acordo com as Faixas previstas no Anexo do presente Convênio Constitutivo.

34.7.1 Os Estados Nacionais incluídos na Faixa Dois (2):

34.7.1.1 Integralizarão as ações de acordo com o cronograma previsto no artigo 4º, parágrafo 5º, inciso 5, item 1, deste Convênio Constitutivo.

34.7.1.2 Poderão obter empréstimos do Banco nas condições do artigo 13, parágrafo 5º, deste Convênio Constitutivo.

34.7.2 Os Estados Nacionais incluídos na Faixa Cinco (5):

34.7.2.1 Integralizarão as ações de acordo com o cronograma previsto no artigo 4º, parágrafo 5º, inciso 5, item 2, deste Convênio Constitutivo.

34.7.2.2 Poderão obter empréstimo do Banco nas condições do artigo 13, parágrafo 6º, deste Convênio Constitutivo.

34.8. Até que seja eleito o Secretário-Geral da UNASUL e entre em vigor o Tratado Constitutivo da UNASUL, a designação do terceiro árbitro para os fins do disposto no artigo 33 será efetuada pelo Conselho de Ministros.

Assinado na cidade de Porlamar, República Bolivariana da Venezuela, em 26 de setembro de 2009, em um exemplar original redigido nos idiomas português e espanhol.

Pela República Argentina
Cristina Fernández de Kirchner
Presidenta da República

Pelo Estado Plurinacional da Bolívia
Evo Morales Ayma
Presidente da República

Pela República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

Pela República do Equador
Rafael Correa Delgado
Presidente da República

Pela República do Paraguai
Fernando Lugo Méndez
Presidente da República

Pela República Oriental do Uruguai
Tabaré Vázquez Rosas
Presidente da República

Pela República Bolivariana da Venezuela
Hugo Chávez Frías
Presidente da República

ANEXO

Faixa	País	Valor em milhões de US\$
1	Argentina, Brasil, Venezuela	2.000
2	Chile, Colômbia, Peru	970
3	Equador, Uruguai	400
4	Bolívia, Paraguai	100
5	Guiana, Suriname	45
	Total	10.000

ANEXO XVIII – FICHA DE TRAMITAÇÃO DA MSC 45/2012 (13/03/2012)

MSC 45/2012

Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais

Situação: Transformada no PDC 548/2012

Origem: AV 83/2012

Identificação da Proposição

Autor	Apresentação
Poder Executivo	22/02/2012

EMENTA

Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, assinado em 26 de setembro de 2009.

INFORMAÇÕES DE TRAMITAÇÃO

Forma de apreciação

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Regime de tramitação

Prioridade (Art. 151, II, RICD)

TRAMITAÇÃO

Data	Andamento
22/02/2012	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação da Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais n. 45/2012, pelo Poder Executivo, que: "Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, assinado em 26 de setembro de 2009".
23/02/2012	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Publicação inicial no DCD do dia 24/02/12 PÁG 03628 COL 01.
06/03/2012	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Às Comissões de Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Prioridade
06/03/2012	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Publicação do despacho no DCD do dia 07/03/2012
08/03/2012	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. (MERCOSUL) Recebimento pelo MERCOSUL.
09/03/2012	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. (MERCOSUL) Designado Relator, Dep. Dr. Rosinha (PT-PR)
12/03/2012	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. (MERCOSUL)

	Apresentação do Parecer do Relator n. 1 MERCOSUL, pelo Deputado Dr. Rosinha (PT-PR).
	Parecer do Relator, Dep. Dr. Rosinha (PT-PR), pela aprovação.
13/03/2012	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. (MERCOSUL) - 14:00 Reunião
	Aprovado o Parecer.
21/03/2012	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. (MERCOSUL)
	Devolução à CCP

Fonte: Base de Dados Câmara dos Deputados.

ANEXO XIX – FICHA DE TRAMITAÇÃO DO PDC 548/2012 (22/03/2012)

PDC 548/2012	
Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais	
Situação: Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)	
Origem: MSC 45/2012	
Identificação da Proposição	
Autor	Apresentação
Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.	22/03/2012
Ementa	
Aprova o texto do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, assinado em 26 de setembro de 2009.	
Informações de Tramitação	
Forma de apreciação	Regime de tramitação
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Urgência (Art. 151, I "j", RICD)
TRAMITAÇÃO	
Data	Andamento
22/03/2012	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação do Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais n. 548/2012, pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que: "Aprova o texto do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, assinado em 26 de setembro de 2009".
22/03/2012	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Publicação inicial no DCD do dia 23/03/12 PAG 8262 COL 01.
23/03/2012	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Recebido o Of. nº 28/2012 ,da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, que comunica, que esta Representação, aprovou em reunião ordinária, a Mensagem nº 45, de 2012, do Poder Executivo, transformada em Projeto de Decreto Legislativo,.
02/04/2012	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Urgência
02/04/2012	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Publicação do despacho no DCD do dia 03/04/2012
13/04/2012	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Avulso Inicial

13/04/2012	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Recebimento pela CCJC.
13/04/2012	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Recebimento pela CFT.
17/04/2012	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Recebimento pela CREDN.
24/04/2012	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Designado Relator, Dep. Antônio Andrade (PMDB-MG)
24/04/2012	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Designada Relatora, Dep. Manuela D'ávila (PCdoB-RS)
09/05/2012	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Apresentação do Parecer do Relator n. 1 CREDN, pela Deputada Manuela D'ávila (PCdoB-RS). Parecer da Relatora, Dep. Manuela D'ávila (PCdoB-RS), pela aprovação.
15/05/2012	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Designado Relator, Dep. Paulo Magalhães (PSD-BA)
16/05/2012	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) - 10:00 Reunião Aprovado requerimento de retirada de pauta do deputado Emanuel Fernandes.
16/05/2012	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) Apresentação do Voto em Separado n. 1 CREDN, pelo Deputado Claudio Cajado (DEM-BA).
23/05/2012	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) - 10:00 Reunião Aprovado o Parecer contra o voto do Deputado Luiz Nishimori. Apresentou voto em separado o Deputado Claudio Cajado.
30/05/2012	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Apresentação do Parecer do Relator n. 1 CCJC, pelo Deputado Paulo Magalhães (PSD-BA). Parecer do Relator, Dep. Paulo Magalhães (PSD-BA), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.
06/06/2012	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) - 10:00 Reunião Deliberativa Aprovado o Parecer.
04/09/2012	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Parecer das Comissões de Relações Exteriores e

	de Defesa Nacional; e de Constituição e Justiça e de Cidadania publicado no DCD de 05/09/12 30896 COL 01, Letra A. Pendente de parecer da CFT.
20/12/2012	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Devolvida sem Manifestação.
14/03/2013	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão Deliberativa Extraordinária Retirado de pauta, de ofício.
19/03/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Designado Relator, Dep. Júlio Cesar (PSD-PI)
04/04/2013	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada por falta de "quorum" (obstrução).
05/06/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Apresentação do Parecer do Relator n. 1 CFT, pelo Deputado Júlio Cesar (PSD-PI). Parecer do relator, Dep. Júlio Cesar, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação.
12/06/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) - 10:00 Reunião Deliberativa Ordinária Aprovado por Unanimidade o Parecer.
12/06/2013	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Parecer recebido para publicação. Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Finanças e Tributação Publicado em avulso e no DCD de 13/06/2013, PÁG 24278 COL 01, Letra B.
13/06/2013	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão Deliberativa Extraordinária Retirado de pauta, de ofício.
18/06/2013	PLENÁRIO (PLEN) - 17:05 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada em face do cancelamento da Ordem do Dia.
19/06/2013	PLENÁRIO (PLEN) - 09:30 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada por falta de "quorum" (obstrução).
01/06/2015	PLENÁRIO (PLEN) - 13:00 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
01/06/2015	PLENÁRIO (PLEN) - 17:01 Sessão Deliberativa Extraordinária Discussão em turno único. Aprovado o Requerimento do Dep. Sandro Alex, na qualidade de Líder do PPS, que solicita a retirada de pauta deste Projeto de Decreto Legislativo. Prejudicado o Requerimento do Dep. Pauderney Avelino, na qualidade de Líder do DEM, que solicita a retirada de pauta deste Projeto de Decreto Legislativo. Prejudicado o Requerimento do Dep. Nilson Leitão, na qualidade de Líder do

	PSDB, que solicita a retirada de pauta deste Projeto de Decreto Legislativo.
	Retirado de pauta a requerimento de deputado.
	DCD de 02/06/15 PÁG 130 COL 01.
02/06/2015	PLENÁRIO (PLEN) - 09:00 Sessão Deliberativa Extraordinária
	Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

Fonte: Base de Dados Câmara dos Deputados.
