

Atos Internacionais e Atuação do Legislativo*

Simone Diniz é cientista política e professora do Departamento de Ciências Sociais da UFSCAR.

Endereço para correspondência: Rua Afonso Celso, 171, apto. 32A., Vila Mariana, São Paulo, SP.
dinizsimone@hotmail.com

Recebido em 05/2009. Aceito em 06/2009.

Introdução

Em um artigo publicado em 1993 James Lindsay chamou a atenção para a escassez de estudos empíricos sistemáticos sobre decisão congressional na política externa norte-americana. A explicação, segundo o autor, para uma certa negligência no tratamento do tema pode ser resumido aos seguintes aspectos: o Poder Executivo domina a *agenda setting* e o processo decisório na política externa. Por esta razão, na melhor das hipóteses, o Congresso desempenha um papel subsidiário.

Esta interpretação não está totalmente equivocada. O Presidente dispõe de uma série de vantagens em comparação ao Legislativo: maior capacidade de decisão, acesso à informação sigilosa, celeridade etc., e essas vantagens seriam ainda maiores em assuntos de segurança nacional, e especialmente em situações de crise (LINDSAY, 1993, p. 611).

Ao mesmo tempo, a natureza e a estrutura do Legislativo limitam tentativas de uma atuação mais assertiva nesta área. Divisões institucionais e partidárias podem resultar em dissenso, e conseqüentemente em inação. No entanto, reconhecer que o Congresso é um ator "secundário" na produção da política externa, ressalta o autor, não autoriza a conclusão de que ele é irrelevante. Mesmo admitindo-se que o Legislativo tem um papel secundário, ainda assim ele pode influenciar a política externa de forma significativa (LINDSAY, 1993, p. 608).

Seguindo ainda o artigo supra citado, um dos limites dos estudos sobre a atuação do Legislativo na política externa decorre do fato das tentativas de avaliação da influência congressional se concentrar na capacidade dos parlamentares

* Este trabalho é decorrente do Projeto "Poder Legislativo, Processo Decisório e Política Externa", financiado pela FAPESP.

produzirem e aprovarem suas próprias propostas de política, e na sua capacidade de rejeitar propostas do Executivo. Se os estudos se valem de taxas de “sucesso legislativo” e de rejeição como indicador de desempenho, o resultado encontrado indicará que o Poder Legislativo conta muito pouco (*idem*, p. 609).

Em relação à rejeição de propostas do Executivo, Lindsay (1993, 612) destaca que, por vezes, o Congresso arca com o ônus de não rejeitar uma proposta por antecipar possíveis resultados negativos para o país como um todo. O debate congressional, por ser público, pode debilitar a posição de negociador do Presidente ou pôr em risco as relações do país com outras nações.

Outro aspecto negativo dos estudos que se concentram nas “taxas de sucesso” é o fato de partirem da suposição que “influência” congressional só pode ser determinada com base no comportamento observável. Para o autor, por vezes, o Congresso participa da política pública indiretamente. É plausível supor que em arranjos institucionais estáveis as pessoas agirão estrategicamente. Como num jogo de xadrez, considera-se os movimentos possíveis e planeja-se os passos seguintes. De forma semelhante, o Congresso e o Executivo antecipariam reações futuras de um e outro, modificando o seu próprio comportamento. O Presidente também perceberia que possíveis reações negativas do Legislativo enfraqueceriam sua credibilidade na cena mundial. Ao antecipar a eventual ação contrária dos parlamentares, o Executivo mudaria o conteúdo da política de forma a aproximar a proposta às preferências do Legislativo (Lindsay, 1993, p. 613).

Analisar a atuação do Legislativo a partir da noção da “antecipação de comportamento futuro” tem algumas implicações do ponto de vista analítico. Uma delas é o fato da abordagem se ancorar em uma perspectiva contrafactual. Outra, é que muitas vezes a demonstração fica restrita a casos pontuais. Lindsay (1993, p. 614) menciona, por exemplo, a aprovação, em meados da década de 1970, de legislação dando aos parlamentares maior poder de veto sobre a venda de armas. Para o autor embora o Congresso nunca tenha utilizado o recurso, a ameaça de veto parece ter influenciado muitas propostas presidenciais. Nas administrações Ford e Carter várias propostas foram modificadas para neutralizar a oposição congressional.

Um questionamento freqüente quando se direciona a análise partindo da perspectiva de “antecipação de comportamento” é se a “reação” de fato seria capaz de atingir o conteúdo mais substantivo da política pública, ou se a mudança ficaria restrita às “margens” da política. Lindsay (1993, 615) não refuta esta questão, sob a alegação da falta estudos sistemáticos de reações antecipadas e por envolver uma perspectiva contrafactual. Mas, para o autor, ainda que a “reação antecipada” opere somente nas margens, a influência congressional não deve ser descartada ou considerada como irrelevante.

Outra forma de “influência indireta” exercida pelo Legislativo pode se manifestar através de modificações nos procedimentos decisórios. Congressistas sabem que os esforços para mudar a política implica na superação de obstáculos consideráveis, o que os leva a modificar a estrutura e os procedimentos do processo decisório. Mudanças procedimentais podem parecer “neutras” facilitando a construção de uma coalizão vencedora mais propensa à mudança procedimental que a uma mudança substantiva na política. Alterações procedimentais podem criar oportunidades de incorporação das preferências do Legislativo ou podem fornecer oportunidades para que os parlamentares influenciem o desenvolvimento ou a implementação da política. Para o autor se o analista volta sua atenção para esses “recursos indiretos” no lugar de privilegiar “taxas de sucesso”, será possível perceber que, por vezes, o Congresso exerce considerável influência sobre a política externa norte-americana (LINDSAY, 1993, p. 616-7).

O Congresso Brasileiro e a Política Externa

O debate sobre a participação do Poder Legislativo na formulação e deliberação da política externa é relativamente recente. Parte da produção acadêmica devotada ao tema questiona a tese dos benefícios advindos do insulamento burocrático, representado pelo Itamaraty, iniciando um interessante debate sobre a importância da incorporação de novos atores no processo de elaboração da política externa brasileira (LIMA, 2000; 2005; LIMA e SANTOS, 2001; OLIVEIRA e ONUKI, 2007).

No que diz respeito à participação do Legislativo na formulação ou na deliberação da política externa, alguns estudos destacam que o próprio texto constitucional limita a esfera de ação dos parlamentares (LIMA e SANTOS, 2001; ALCÂNTARA, 2001; NEVES, 2003; OLIVEIRA, 2004). Outros estudos argumentam que, apesar das restrições legais, ainda assim não se pode afirmar que o Legislativo é um ator indiferente ou irrelevante no tratamento dos assuntos relacionados à política externa (ALEXANDRE; 2006; NEVES, 2003; MAIA e CÉSAR, 2004; DINIZ e RIBEIRO, 2008).

Este artigo tem um duplo objetivo: 1) analisar a atuação dos Deputados Federais na deliberação dos atos internacionais, a fim de verificar se nas diferentes gestões governamentais, no Brasil pós-redemocratização, os parlamentares se constituíram em um *veto player* institucional (TSEBELIS, 1997); e 2) detectar possíveis formas de “influência” Legislativa na política externa brasileira.

A análise empreendida baseia-se nos documentos de tramitação dos atos internacionais encaminhados para deliberação do Congresso Nacional entre 06/10/1988 e 31/12/2006, nos pareceres elaborados pelos relatores das matérias,

bem como nos pronunciamentos dos parlamentares publicados no Diário da Câmara dos Deputados.

Antecipando alguns dos resultados encontrados, pode-se afirmar que em termos de produção legislativa, há um padrão de deliberação dos atos internacionais que se mantém independentemente da gestão presidencial: aprovação da quase totalidade dos atos encaminhados. Há, no entanto, um conjunto de atos “não aprovados”, mas ainda assim, isto não quer dizer que os parlamentares se constituíram em um *veto player* institucional. Casos de “rejeição” explícita foram poucos, três casos para ser mais exata. Excetuando esses casos, o desafio é compreender o que ocasionou a “não aprovação”.

O que denomino aqui de “não aprovação” não é sinônimo de rejeição. Na verdade uma proposição legislativa pode ter os seguintes resultados: aprovação (o Ato se transforma em uma norma jurídica); rejeição (explicitamente os parlamentares negam apoio à proposição acarretando seu arquivamento); uma matéria pode ser considerada prejudicada (por não atender a critérios previstos regimentalmente)¹; pode ser retirada pelo autor (o proponente da matéria solicita o encerramento da sua tramitação); pode permanecer em tramitação; ou “estar pronta para a pauta”, aguardando sua inclusão na “Ordem do Dia” para deliberação do Plenário.

Os atos não aprovados seriam indicação de que o Poder Legislativo se constituiu em uma instância de veto às ações do Executivo? Ou são atos internacionais que na agenda do Poder Executivo não foram alçados ao *status* de prioritários, e por esta razão poderiam tramitar ao “tempo do Legislativo”? Ou, a demora na deliberação tratar-se-ia de morosidade típica do processo legislativo? O conjunto de dados aqui reunidos contemplam as três possibilidades.

Para que se compreenda a exposição a seguir deve-se ter em mente que os dados foram coletados inicialmente em outubro de 2007 quando iniciei a pesquisa.² Naquela ocasião identifiquei um conjunto de atos aprovados (725) e outro de “não

¹ De acordo com o artigo 163 do Regimento interno da Câmara dos Deputados, consideram-se prejudicados: I - a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado, ou rejeitado, na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal; II - a discussão ou a votação de qualquer projeto semelhante a outro considerado inconstitucional de acordo com o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; III - a discussão ou a votação de proposição apensa quando a aprovada for idêntica ou de finalidade oposta à apensada; IV - a discussão ou a votação de proposição apensa quando a rejeitada for idêntica à apensada; V - a proposição, com as respectivas emendas, que tiver substitutivo aprovado, ressalvados os destaques; VI - a emenda de matéria idêntica à de outra já aprovada ou rejeitada; VII - a emenda em sentido absolutamente contrário ao de outra, ou ao de dispositivo, já aprovados; VIII - o requerimento com a mesma, ou oposta, finalidade de outro já aprovado.

² Naquele momento contei com a valiosa ajuda e colaboração de Cláudio Ribeiro, a quem sou imensamente grata.

aprovados” (88 casos). Em dezembro de 2008 retomei a análise desses últimos. Ao atualizar as informações encontrei o seguinte resultado:

- aprovados (transformados em norma jurídica):	3
- em tramitação (nas comissões permanentes):	24
- em tramitação no Senado:	15
- prontos para a pauta:	29
- rejeitados:	3
- retirados pelo autor:	13
- prejudicado:	1

As informações aqui reunidas referentes aos atos “não aprovados” desautoriza qualquer conclusão mais precipitada no sentido de que o Executivo estaria enfrentando sistematicamente veto institucional do Legislativo (exemplificado aqui pelos Deputados Federais). Houve divergências, mas elas foram poucas, pontuais, e merecem ser analisadas caso a caso.

O texto está organizado da seguinte forma. A primeira seção apresenta um panorama do resultado da tramitação dos atos internacionais deliberados na Câmara dos Deputados no período coberto pela pesquisa. A segunda seção analisa o conjunto de atos “não aprovados”. Encerro o texto com algumas considerações finais, retomando os principais achados do estudo.

Diagnóstico da Política Externa à Luz dos Atos Internacionais

No período coberto pela pesquisa foram encaminhados pela Presidência da República para deliberação do Congresso Nacional 813 atos internacionais. Desse montante, 725 foram aprovados e 88 não aprovados.

A gestão Collor foi um momento significativo no que se refere à quantidade de atos internacionais encaminhados para deliberação. Se tomarmos para comparação o último ano da gestão do Presidente Sarney (34 atos), a gestão Collor quase triplica a quantidade de atos enviados (94 casos).

A passagem do Governo Collor para o governo Itamar não apresentou variações significativas, 99 atos.³ Porém, se o governo Collor se destaca por ter inaugurado uma nova fase da política externa brasileira, o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique se sobressai em termos de quantidade de atos encaminhados para deliberação: 222 acordos. Em seguida vem a gestão do

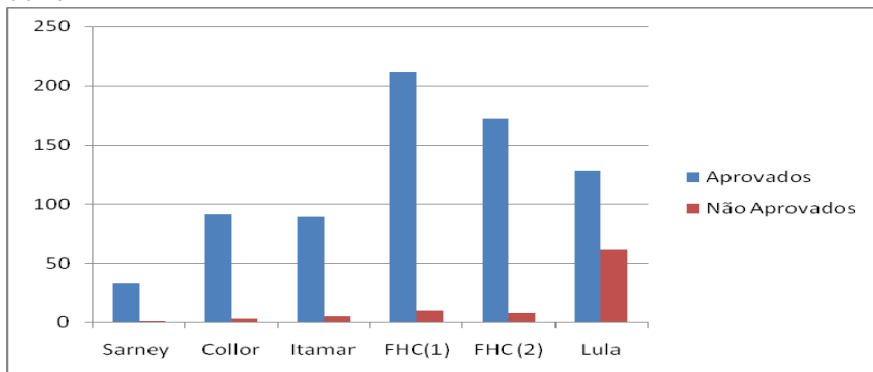
³ HIRST e PINHEIRO (1995) em uma análise qualitativa da gestão Collor e Itamar, encontraram elementos de continuidade entre as duas gestões. O Presidente Itamar teria retomado alguns temas da agenda de seu antecessor e levado adiante o cumprimento de compromissos internacionais assumidos.

Presidente Lula, com o encaminhamento de 189 atos e o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique com 180.

Os dados indicam também que a média de aprovação é significativa. Em geral ultrapassa 90% do total dos atos enviados, em todas as gestões, à exceção do governo Lula, mas esta última informação não deve ser interpretada, de antemão, que o Presidente estaria enfrentando veto institucional do Legislativo, como se verá adiante.

O gráfico 1 e a tabela 1 auxiliam na visualização dessas informações.

Gráfico 1 - Atos Encaminhados por Gestão Presidencial e Resultado do Trâmite Legislativo



Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados. Dados compilados pela autora

Tabela 1 - Atos Internacionais Encaminhados para Deliberação do Congresso Por Gestão Presidencial e Resultado da Apreciação - 1988 a 2006

Governos	Aprovados	Aprovados sobre Enviados	Não Aprovados	Total
Sarney (1988)			1	1
Sarney (1989)	26	96%	1	27
Sarney (1990)	7	100%		7
Sub-Total por Gestão	33	97%	1	34
Collor (1990)	17	100%		17
Collor (1991)	48	94%	3	51
Collor (1992)	26	100%		26
Sub-Total por Gestão	91	97%	3	94
Itamar (1992)	18	78%		18
Itamar (1993)	44	98%	1	45
Itamar (1994)	27	87%	4	31
Sub-Total por Gestão	89	90%	5	99
FHC 1 (1995)	42	88%	6	48
FHC 1 (1996)	53	98%	1	54
FHC 1 (1997)	70	99%	1	71
FHC 1 (1998)	47	96%	2	49
Sub-Total por Gestão	212	95%	10	222
FHC 2 (1999)	42	93%	3	45
FHC 2 (2000)	38	97%	1	39
FHC 2 (2001)	34	94%	2	36
FHC 2 (2002)	58	97%	2	60
Sub-Total por Gestão	172	96%	8	180
Lula 1 (2003)	47	89%	6	53
Lula 1 (2004)	46	94%	3	49
Lula 1 (2005)	24	47%	27	51
Lula 1 (2006)	11	31%	25	36
Sub-Total por Gestão	128	58%	61	189
Total	725	89%	88	813

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados. Dados compilados pela autora

Diniz e Ribeiro (2008) analisaram a participação dos deputados federais na deliberação dos atos internacionais aprovados. O estudo reconhece as limitações

impostas pelos dispositivos constitucionais, mas ressalta que a participação ou o interesse dos parlamentares na política externa, não é inexistente como parte da literatura fazia crer. Na deliberação dos atos internacionais, quando se fez necessário, os deputados apresentaram ressalvas aos projetos de decreto legislativo e buscaram salvaguardar prerrogativas do Congresso na deliberação dos mesmos.

Com o objetivo de trazer outras informações sobre a deliberação dos atos internacionais no Brasil, a próxima seção trata dos atos aprovados, qualificando o desempenho das gestões presidenciais, e identifica os parceiros do Brasil na celebração dos mesmos.

Nas análises da produção legislativa ordinária (projetos de leis, medidas provisórias, emendas constitucionais etc.) avaliações do sucesso presidencial podem ser aferidas a partir do cômputo de proposições enviadas e aprovadas pela mesma gestão. Maiores taxas de sucesso podem ser interpretadas como resultado de uma boa articulação entre governo e base de apoio. No entanto, a avaliação de sucesso não deve ficar restrita a este aspecto. A agenda governamental opera sob a égide de prioridades estabelecidas pelo governo. Uma proposição pode deixar de ser aprovada, não pela ausência de apoio, mas por ter sido preterida, em uma escala de prioridades governamentais.

Sendo assim, é plausível supor que temas da agenda doméstica possam ser alçados ao topo da agenda de votação, em detrimento à agenda externa. As informações reunidas até agora não permitem indicar com precisão os fatores que ocasionaram as diferentes taxas de sucesso. Os dados apenas indicam quais presidentes tiveram melhor desempenho, segundo os critérios acima estabelecidos.

Dentre os atos aprovados, os dados indicam que o Presidente Lula foi o que obteve maior taxa de sucesso. De um total de 128 enviados, 100 deles (78%) foram aprovados na mesma gestão em que foram apresentados. Em seguida vem o Presidente Fernando Henrique (1º mandato). De um total de 214 atos, 128 (60%) foram aprovados na mesma gestão. Os demais governos (Sarney e Itamar) aprovaram durante seus mandatos em torno de 20% dos atos encaminhados. Os Presidentes Collor e o Presidente Fernando Henrique (2º mandato) em torno de 40%.

Os dados também indicam que parte significativa dos atos internacionais encaminhados por um presidente é aprovada nas gestões posteriores. Este aspecto certamente está relacionado com tempo que o Legislativo dispõe para atender às diversas demandas dos trabalhos. Merece destaque a atuação do governo Lula na deliberação dos atos encaminhados por seu antecessor. Mais de 50% dos atos encaminhados pelo Presidente Fernando Henrique durante seu segundo mandato, foram aprovados na gestão do Presidente Lula. Esta informação é reforçada pela

declaração do Ministro de Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim. Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo* de 30/12/2007, p. A14, referindo-se à América Latina, o ministro afirmou que o governo Lula concluiu acordos “que vinham sendo postergados há muitos anos e que hoje estabelecem, na prática, uma área de livre-comércio na região. A tabela 2 abaixo discrimina os dados aqui mencionados.

Tabela 2 - Avaliação de Sucesso Presidencial - 1988 a 2006

Presidente que encaminhou/deliberou	Sarney	Collor	Itamar	FHC (1)	FHC (2)	Lula (1)	Lula (2)	Total
Sarney	7 (21%)	25 (76%)	1					33
Collor		36 (40%)	29 (32%)	24 (26%)	1		1	91
Itamar			19 (21%)	70 (79%)				89
Fernando Henrique (1º mandato)				128 (60%)	82 (38%)	2	2	214
Fernando Henrique (2º mandato)					70 (41%)	91 (54%)	9	170
Lula (1º. Mandato)						100 (78%)	28	128
Total	7	61	49	222	153	193	40	725

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados. Dados compilados pela autora

Em relação aos parceiros brasileiros nos atos internacionais no período pós-redemocratização, a literatura tende a destacar dois aspectos: a importância que o país atribuiu às organizações internacionais e a diversificação de parcerias.

De acordo com Miyamoto (2000, p.119) a participação em instituições e reuniões internacionais sempre foi vista como importante para que o país defendesse seus interesses e reivindicações nas arenas mundiais, mas esta tendência se acentuou, sobretudo, nos anos da década de 1990, tornando-se um traço marcante da política externa brasileira. Segundo o autor, nos governos Collor e Itamar, a intenção brasileira de participar mais ativamente nos negócios internacionais já era patente, sendo que com a ascensão de Fernando Henrique à Presidência esta tendência foi se tornando cada vez mais acentuada (*idem*, 124).

As informações aqui reunidas confirmam o diagnóstico de Miyamoto (2000). O encaminhamento de atos internacionais para deliberação do Congresso, celebrados com organismos internacionais, vem em ascensão até o primeiro

mandato do Presidente Fernando Henrique. Após este período inicia-se um movimento descendente, em relação à quantidade de atos encaminhados.⁴ Isto não quer dizer que tais atos deixaram de ser aprovados. O que se vê é um maior empenho durante os primeiros mandatos dos Presidentes Fernando Henrique e Lula, de forma a se consumir a deliberação desses acordos, como se pode ver nas tabelas 3 e 4 a seguir.

Tabela 3 - Atos Firmados com Organizações Internacionais por Gestão que Encaminhou (encaminhados entre 1988 a 2006)

Parceiros/Instituições(*)	Sarney	Collor	Itamar	FHC (1)	FHC (2)	Lula1	Total
Convenções	3	15	18	27	24	10	97
Convenções (Interamericana)	0	1	13	5	6	0	25
CPLP	0	2	1	3	4	5	15
Organismos Internacionais	0	5	3	19	6	5	38
Organismos Internacionais Latinos e Ibero-Americanos	4	7	6	12	11	3	43
OIT	0	6	0	1	2	3	12
Organismos que Reúnem Produtores de Insumos específicos	0	0	3	4	4	1	12
Total	7	36	44	71	57	27	242

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados. Dados compilados pela autora

(*) O anexo 1 apresenta alguns exemplos de acordos firmados em cada uma das categorias aqui listadas.

⁴ Não há, nesta afirmação, qualquer julgamento de valor. Em razão da escassez de estudos mais sistemáticos e empíricos sobre a celebração de atos internacionais no país, uma das metas deste estudo é apresentar um panorama das diferentes gestões presidenciais na celebração dos Atos, de forma a subsidiar estudos de natureza mais qualitativa em pesquisas posteriores.

Tabela 4 - Atos Firmados com Organizações Internacionais por Gestão que Aprovou (encaminhados entre 1988 a 2006)

Parceiros/Instituições	Sarney	Collor	Itamar	FHC (1)	FHC (2)	Lula (1)	Lula (2)	Total
Convenções	1	11	10	28	22	19	6	97
Convenções (Interamericana)	0	0	3	14	4	4	0	25
CPLP	0	0	0	4	4	7		15
Organismos Internacionais	0	1	3	16	7	6	5	38
Organismos Internacionais Latinos e Ibero-Americanos	0	5	6	17	5	9	1	43
OIT	0	0	3	2	4	2	1	12
Organismos que Reúnem Produtores de Insumos específicos	0	0	0	6	2	3	1	12
Total	1	17	25	87	48	50	14	242

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados. Dados compilados pela autora

Em termos de parcerias destacam-se, *quantitativamente*,⁵ os países da América Latina e os da Europa. Como se pode ver na tabela 5, uma atuação mais próxima aos países latino-americanos foi uma das diretrizes de todos os governos no pós-redemocratização.

⁵ OLIVEIRA e ONUKI (FOI EM UMA CONVERSA) chamaram a atenção para o fato de que indicadores quantitativos dizerem pouco sobre a atuação mais substantiva do país, no seu relacionamento com outras nações. A concordância com a observação é total. No entanto, ainda assim, acredito que vale o registro, para desenvolvimento de futuras pesquisas, dos blocos de parceiros que firmaram acordos com o Brasil.

Tabela 5 - Parceiros Preferenciais por Gestão que Encaminhou Atos Aprovados (encaminhados entre 1988 a 2006)

Parceiros	Sarney	Collor	Itamar	FHC (1)	FHC (2)	Lula	Total
América do Norte	0	2	2	5	2	2	13
América Central	0	1	2	8	8	9	28
América Sul (*)	9	19	17	36	31	26	138
Mercosul	0	2	2	12	22	12	50
África	7	4	2	9	7	10	39
Ásia	5	7	6	21	8	15	62
Europa	5	20	12	51	33	27	148
Oceania	0	0	2	1	2	0	5
Total	26	55	45	143	113	101	483

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados. Dados compilados pela autora

(*) Inclui o México

Substantivamente, as informações até aqui apresentadas mostraram que, se por um lado o governo Collor inaugurou uma nova fase da política externa brasileira, foi a primeira gestão do Presidente Fernando Henrique que imprimiu um maior dinamismo, ao menos, no que se refere ao encaminhamento de acordos para apreciação do Congresso.

Também vale destacar padrões de continuidade entre as gestões. Embora alguns estudos enfatizem a singularidade da gestão Lula na política externa (VAZ, 2003; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; VIZENTINI, 2005), pelo menos do ponto de vista quantitativo, não há indicação neste sentido. O que chama a atenção é justamente a atuação do governo Lula na deliberação dos atos encaminhados por seu antecessor.

Os Atos Internacionais Não Aprovados

Afirmo anteriormente que três fatores podem levar à “não aprovação” dos atos internacionais: tramitação ao “tempo do Congresso” por não se tratar de tema prioritário para o Executivo; morosidade típica da organização legislativa, e objeções ou negação de apoio por parte dos parlamentares.

Para facilitar a análise organizei os dados em dois grandes grupos. No primeiro incluo: os aprovados, os “em tramitação”, os que foram enviados para deliberação no Senado Federal e o projeto considerado prejudicado. O segundo grupo contempla os atos rejeitados e os retirados pelo autor. A seguir, tratarei do primeiro grupo.

O processo decisório de um ato internacional, no âmbito Legislativo, segue o seguinte trâmite: a) encaminhamento de mensagem presidencial à Câmara dos Deputados solicitando a apreciação do Ato; b) apreciação na Comissão de Relações Exteriores (CRE); c) apreciação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); d) apreciação em Plenário (da Câmara); e) encaminhamento ao Senado (repetindo-se o trâmite nas comissões e Plenário do Senado).

Freqüentemente a apreciação de um ato internacional envolve a apreciação de outras comissões temáticas. Uma convenção da OIT requer, além da apreciação da CRE e da CCJ, a apreciação da Comissão de Trabalho; um acordo envolvendo questões comerciais requer, por exemplo, a apreciação da Comissão de Desenvolvimento Econômico etc. Quanto mais amplo o número de instâncias decisórias a se manifestar sobre a matéria, mais lento, obviamente, se torna o processo deliberativo.⁶

Dos 24 atos que permanecem em tramitação apenas um revela divergência de opinião entre os parlamentares: o texto da Convenção 184 da OIT que dispõe sobre normas de segurança para o trabalhador rural.

Além da CRE e da CCJ, apreciaram o Ato a Comissão de Trabalho e a Comissão de Agricultura. Os pareceres de ambas foram pela aprovação, no entanto, o texto apresentado pelo relator na Comissão de Agricultura não foi aprovado. Prevaleceu o “parecer vencedor”⁷ pela rejeição do Ato. A última informação sobre o trâmite desta matéria informa que o Ato foi devolvido à Comissão de Trabalho, por solicitação do Deputado Pedro Henry (PP) para revisão do parecer, o que levou à classificação de seu resultado legislativo como “em tramitação”.

Em relação aos demais, trata-se do trâmite rotineiro. A CRE aprovou e o ato foi encaminhado para apreciação das demais comissões. Aparentemente também não é o caso de matéria prioritária para o Executivo tendo em vista que em nenhum deles os líderes partidários, que dão apoio ao governo, solicitaram urgência à matéria.⁸

⁶ Certamente, esta não é a única razão de morosidade. Não deliberar sobre uma determinada questão com o objetivo de manter o *status quo* pode ser um recurso mais efetivo que tentar levar a matéria a voto para rejeitá-la. No entanto, somente estudos mais desagregados permitiriam identificar se a morosidade é decorrente de obstrução ou não.

⁷ A íntegra do “parecer vencedor” não estava disponível no momento de redação deste artigo (dezembro de 2008).

⁸ A solicitação de “urgência” pode ser entendida como “sinal”, emitido pelo governo, expressando seu interesse em acelerar, quiçá, facilitar a aprovação da matéria. Sobre “processo legislativo” e a importância dos pedidos de urgência ver FIGUEIREDO e LIMONGI (1999).

Os atos aprovados e os que tramitam no Senado Federal falam por si só. Se houve alguma resistência ela foi superada, não inviabilizando o trâmite legislativo.

O ato “prejudicado” (PDC 431/94) refere-se ao envio de 25 oficiais das polícias militares dos Estados e do Distrito Federal para integrarem operação das Nações Unidas em Moçambique.

Atendendo ao pedido do Secretário Geral da ONU o Presidente Itamar enviou mensagem à Câmara solicitando autorização. Após aprovação da mensagem pela CRE, a Comissão de Defesa solicitou à Assessoria Legislativa da Casa, estudo avaliando o projeto. O trabalho realizado pela Assessoria indicou que o Congresso Nacional já havia autorizado o envio de oficiais policiais-militares para Moçambique. Em novembro de 1993 o governo brasileiro enviou 28 oficiais. Em abril de 1994 o governo enviou ainda um efetivo de 38 oficiais e ambos retornaram em novembro de 1994. Segundo o estudo da Assessoria

da simples leitura dessas informações, ressalta o fato de que o projeto de decreto legislativo perdeu o objeto, uma vez que autoriza o envio de oficiais das polícias militares, quando, em verdade, esses oficiais já foram e já retornaram (Diário do Congresso Nacional de 13/04/1995, pp. 6322).

Ou seja, não fazia sentido algum os parlamentares autorizarem uma ação que já havia se consumado.

As matérias que estão prontas para a pauta exemplificam 1) casos de morosidade típicos do processo legislativo ou situações em que a organização legislativa interfere no trâmite de proposições; 2) casos de divergências quanto ao conteúdo dos acordos e ainda 3) um caso cujo arquivamento ocorreu por solicitação do governo.

Na primeira situação enquadram-se as matérias não deliberadas, totalizando 14 atos, devido a medidas provisórias não apreciadas que trancavam a Pauta. O acordo arquivado por solicitação do Executivo refere-se ao Protocolo para a Cooperação no Quadro da Conferência Ibero-Americana (PDC 1492/01).

A mensagem referente ao PDC 1492/01 foi encaminhada pelo presidente Collor em 1991. Após receber parecer favorável na CRE, foi encaminhada para deliberação da CCJ, apenas em 2001, sendo declarada inconstitucional em 2005.

A exposição de motivos do Ministro de Relações Exteriores que acompanha o PDC informa que o Protocolo apresentou algumas imprecisões quando da tradução do texto em espanhol para português. Segundo o relator Deputado Zenaldo Coutinho, a exposição de motivos indica textualmente que o Ministério de Relações Exteriores firmou determinado tratado internacional, mas remeteu, para ratificação do Congresso Nacional, outro. Diante de tal circunstância o Deputado

solicitou à Assessoria Especial de Assuntos Federativos do Ministério de Relações Exteriores a adequação do texto em português.

Em resposta, ofício do Embaixador Pedro Luiz Carneiro de Mendonça informa que a conclusão do processo de aprovação do referido Protocolo se tornou dispensável, solicitando o arquivamento do PDC, em função de desdobramentos posteriores ao envio daquela matéria ao Congresso Nacional, a saber o Acordo de Santa Cruz de La Sierra, em julho de 2004.

Tendo em vista que o referido PDC já havia sido aprovado pela comissão de mérito, a CCJ valeu-se da divergência entre o texto assinado e o enviado ao Congresso para declarar a sua inconstitucionalidade⁹. Não se trata, portanto, de rejeição da proposição, mas sim de adequação do tema tratado à nova realidade em face de um novo acordo.

Ainda em relação aos atos que “estão prontos para a pauta”, dois deles não foram apreciados devido à obstrução do Plenário (falta de quorum). São eles, a Convenção entre Brasil e Peru para evitar dupla tributação e prevenir evasão fiscal, e o Memorando de entendimento entre Brasil e Venezuela referente à cooperação científica e tecnológica. As informações disponíveis não permitem indicar com precisão a causa da obstrução, que tanto pode ter sido motivada pelos atos internacionais em apreço ou em razão de qualquer outra matéria que estivesse pronta para ser votada.

Um último ato “pronto para a Ordem do Dia” refere-se ao Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação Consular entre Brasil e Portugal (PDC 384/99). O projeto recebeu uma emenda de plenário com o seguinte teor:

cada uma das partes poderá denunciar este Acordo por meio de notificação, por escrito, através dos canais diplomáticos, à outra parte, produzindo a denúncia efeitos seis meses após a data da notificação (Diário da Câmara dos Deputados, de 19/05/00, pp. 25674).

A referida emenda foi aprovada pelo relator de plenário representando a CCJ e recebeu parecer contrário do Deputado Edison Andrino (pela rejeição da emenda). Em decorrência, o plenário deve, novamente, se manifestar sobre a matéria.

Os demais 11 casos simplesmente aguardam sua inclusão na Ordem do Dia, e os documentos de tramitação não revelam nenhum aspecto que pudesse justificar a protelação da decisão. Vale ressaltar que a organização da Ordem do Dia é prerrogativa da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes. Dadas as

⁹ www.camara.gov.br - ver tramitação do PDC 1492/01.

características do sistema político brasileiro, tais instâncias são fundamentais para que os objetivos do governo sejam atendidos. Em outras palavras vota-se o que é do interesse do Executivo. Se tais atos não foram postos em votação, provavelmente, outros temas considerados prioritários para o governo ocuparam a agenda do Legislativo.

O segundo conjunto de atos não aprovados inclui os rejeitados e os retirados pelo autor. Tratarei, por ora, dos três Atos rejeitados. São eles:

- a Convenção 153 da OIT relativa à duração do trabalho e períodos de descanso nos transportes por rodovias, adotada em Genebra em 1979 (PDC 364/96);

- o Protocolo Adicional relativo à Convenção 89 da OIT, sobre trabalho noturno das mulheres (PDC 165/95); e

- o Acordo entre Brasil e EUA sobre isenção mútua de tributos às respectivas missões diplomáticas e repartições consulares, concluído em Brasília em 2/12/94 (PDC 142/95).

A Convenção 153 da OIT foi encaminhada para deliberação da Câmara em 1988. O processo de tramitação nas comissões permanentes não gerou maiores controvérsias: recebeu parecer favorável nas comissões de Relações Exteriores, Trabalho, Viação e Transporte e Constituição e Justiça. A rejeição da matéria veio a ocorrer em 1997, quando da apreciação pelo Plenário da Câmara. Sobre o tema, assim se manifestou o deputado Inocêncio Oliveira (PFL):

Esse acordo é de 1979. Nossa Legislação é muito mais avançada do que o acordo feito àquela época. Acredito que os direitos dos nossos trabalhadores são muito mais avançados do que os previstos nesse acordo. Por isso o PFL vota contra porque nós concedemos muito mais direitos aos nossos trabalhadores do que esse acordo da OIT (Diário da Câmara dos Deputados de 6/3/97, pp. 5826).

A posição contrária manifestada pelo PFL foi acompanhada pelo PSDB, PMDB; PSD; PSL e PPB, o que levou à rejeição do projeto. Votaram favoravelmente à convenção: PT, PDT e PC do B.

O PDC 165/95 referente ao Protocolo da OIT à Convenção 89 proíbe o trabalho noturno de mulheres. Em 1990, através de uma Portaria do Ministério do Trabalho, foi criada uma comissão tripartite (governo, empresários e trabalhadores) para discutir o Protocolo. Em abril do ano seguinte, a comissão tripartite encerrou seus trabalhos sugerindo a rejeição do Protocolo, por entendê-lo como um ato discriminador em relação às mulheres. Na CRE, foi indicada como relatora a deputada Sandra Starling. O parecer endossa plenamente a deliberação

da comissão tripartite. Remetido ao Plenário o Protocolo foi definitivamente arquivado.

O Acordo entre Brasil e EUA sobre isenção mútua de tributos, foi encaminhado durante a gestão do Presidente Fernando Henrique, e encontrou forte resistência no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Segundo o parecer do relator, Deputado Augusto Viveiros (PFL), o referido acordo estabelece que a embaixada e os consulados dos EUA no Brasil e os do Brasil nos EUA ficarão isentos de todos os tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre mercadorias e serviços, veículos, energia elétrica, combustíveis e telecomunicações.

Cada país deveria adotar medidas para disciplinar a fruição das isenções previstas bem como as providências administrativas para sua efetiva implementação. O acordo vigoraria 30 dias após a notificação mútua do cumprimento dos requisitos internos para sua ratificação.

Na CRE chegou-se a levantar a questão da constitucionalidade da União estabelecer isenções de tributos estaduais e municipais. Devido a este questionamento, a comissão solicitou à Mesa Diretora da Câmara que a CCJ se manifestasse preliminarmente. O pleito não foi aceito, sob a alegação de que contrariaria o regimento interno que prevê manifestação da CCJ ao final da tramitação.

A CRE decidiu pela aprovação do PDC, dando continuidade ao rito de tramitação do Acordo que seguiu para deliberação da Comissão de Finanças e Tributação.

O Deputado Augusto Viveiros inicia seu relatório¹⁰ retomando justamente a dúvida surgida no âmbito da CRE: se a União poderia, mediante ato internacional estabelecer isenção de tributos de outros entes federados, estados, distrito federal e municípios frente à vedação constitucional do artigo 151, parágrafo 3º.

Segundo o parecer do relator, há duas teses antagônicas. Uma defende a posição de que o Congresso não pode sancionar o Acordo assinado pelo Executivo porque a Constituição Federal não permite tais isenções. Outra distingue dois modos de agir da União. O primeiro, como um ente federado frente a outros entes federados - Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesta posição não poderia a União usurpar a competência dos demais.

O segundo modo de atuação destaca que a União se constitui como expressão do Estado Nacional e, neste papel, representaria também os demais entes federados, por eles se obrigando no nível internacional e criando-lhes legitimamente obrigações.

¹⁰ www.camara.gov.br - ver tramitação do PDC 142/95.

Mesmo admitindo esta distinção, a posição do relator é de que a União não pode em acordo internacional, estabelecer cláusulas contrárias àquilo que está expresso na Constituição.

Ainda, de acordo com o parecer do relator, este entendimento está corroborado pelo projeto de emenda constitucional 175/95 do Poder Executivo que altera o artigo 151, parágrafo 3º, exatamente para permitir que a União, em acordos internacionais possa instituir isenções de tributos de competência dos Estados e municípios. A interpretação do relator é: se há necessidade de alterar o texto constitucional para permitir tais isenções, é porque de acordo com a Carta em vigor a União não pode instituir isenções de tributos estaduais e municipais.

Tais aspectos estão sob a área de jurisdição da Comissão de Constituição e Justiça. A posição da CFT teria que se restringir à adequação orçamentária e financeira e quanto ao mérito das isenções (www.camara.gov.br - ver tramitação do PDC 142/95).

Em relação ao primeiro aspecto, diz o relator que a lei de diretrizes orçamentárias estabelece que a concessão de isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira somente poderá ser aprovada caso indique a estimativa de renúncia de receita e as despesas de idêntico valor que serão inuladas. No entanto, a exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores, do estrito ponto de vista das finanças públicas, haveria que comparar o imposto que deixa de ser pago lá com o que deixa de ser recebido aqui. A vantagem, se existente, para o relator, não está demonstrada (www.camara.gov.br - ver tramitação do PDC 142/95).

Quanto ao conteúdo da isenção concedida, a posição do deputado é que se deve entendê-lo como um acréscimo nos privilégios estabelecidos na Convenção de Viena sobre relações diplomáticas e sobre relações consulares, ratificadas pelo Brasil e promulgadas respectivamente pelos decretos 56435/65 e 61078/67. Segundo o relatório, na Convenção não se prevê isenção de tributos indiretos; antes são eles excluídos explicitamente. É verdade que a própria convenção ao prescrever que, nas relações diplomáticas não se deve estabelecer discriminação entre Estados, admite que não é discriminatório o tratamento mais restrito ou mais flexível, desde que baseado na reciprocidade, ao costume ou em convênios. Esta cláusula é genérica sobre os privilégios das Missões e de seus funcionários e não visa especificamente à isenção fiscal. Para o relator, a consequência do acordo em apreço seria justamente abrir precedente para que todos os outros países pleitassem idêntico benefício (www.camara.gov.br - ver tramitação do PDC 142/95).

A interpretação do Deputado é que a Convenção de Viena expressa muito bem o seu espírito ao enunciado cuidadoso das isenções e de suas exceções. A doutrina que informa essa norma distingue, na pessoa do agente, o papel de

representante de outro governo, favorecendo-lhe a trazida de bens e não interfere em suas relações tributárias com o governo representado. No outro papel, o funcionário consular e diplomático é habitante de outro país, consumidor, sujeito de atos econômicos e, nesse aspecto, implica custos às Administrações e aos particulares que são financiados pelos tributos. Segundo o deputado, a intenção da Convenção de não isentar os agentes nesta condição é expressa (www.camara.gov.br - ver tramitação do PDC 142/95).

A CCJ manifestou-se pela constitucionalidade do PDC, no entanto, face à rejeição do mesmo no âmbito da CFT e à ausência de recurso à deliberação da comissão, o projeto foi considerado rejeitado (Diário da Câmara dos Deputados de 26/03/96, pp. 7841).

Em relação aos atos “retirados pelo autor” (13 casos), parte deles são claramente situações de não concordância com alguns artigos dos acordos. Outros foram retirados porque o Executivo decidiu pela revisão do conteúdo dos textos enviados anteriormente. Enquadram-se nesta situação:

1- o PDC 475/97 que aprova o texto do Protocolo de Harmonização do direito de propriedade intelectual no Mercosul, em matéria de marcas, indicações de procedência e denominação de origem.

O projeto foi aprovado pelas comissões de Relações Exteriores; pela Comissão de Educação e Cultura; pela Comissão de Desenvolvimento, Economia, Indústria e Comércio e pela Comissão de Constituição e Justiça. Em 24/09/97 o projeto estava pronto para a ordem do dia, mas devido à solicitação do líder do governo Deputado Luis Eduardo (PFL) foi retirado da pauta. Em 04/02/00 o Executivo enviou mensagem solicitando a retirada do projeto, justificando o pedido nos seguintes termos:

Em razão das mudanças ocorridas pelo novo disciplinamento jurídico na esfera da propriedade intelectual, refletido no Acordo sobre aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, concluído no âmbito da Organização Mundial do Comércio, e à Lei de Propriedade industrial Brasileira, solicito a retirada de tramitação do texto do “Protocolo. (Mensagem 1872/99, Diário da Câmara dos Deputados de 19/5/00, pp. 25670).

2- o PDC 39/99 referente ao Quarto Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, concluído em Genebra.

O projeto foi encaminhado em dezembro de 1998 e em agosto do ano seguinte já havia sido aprovado pelas Comissões de Relações Exteriores; pela de Ciência e Tecnologia; pela de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e

pela de Constituição e Justiça. Em novembro de 1999 o Presidente Fernando Henrique assim justifica o pedido de retirada:

Em razão da significativa alteração do quadro normativo referente à prestação de serviços de telecomunicação no Brasil, decorrente da sanção da lei 9472/97, e de toda legislação complementar, em particular os decretos 2534/98 e 2617/98, bem como do processo de quebra do monopólio público e de privatização das empresas de telefonia fixa, móvel e de longa distância, solicito a retirada de tramitação do quarto protocolo (Mensagem 1788/99, Diário da Câmara dos Deputados de 19/5/00 pp. 25669).

3- o PDC 1063/01 que aprova o texto dos Estatutos Sociais da Associação dos Supervisores Bancários das Américas (ASBAS), constituída em 14/5/99 na cidade do México.¹¹

A mensagem presidencial encaminhando o Ato foi enviada em 2000 e o referido PDC foi aprovado pelas Comissões de Relações Exteriores; Finanças e pela de Constituição e Justiça. Em dezembro de 2002 o Presidente Fernando Henrique enviou mensagem (MSC 1206/02) solicitando o encerramento da tramitação em atendimento a pedido feito pelo Ministro de Estado da Fazenda, sob a seguinte alegação:

a mensagem encaminhando para apreciação do texto da ASBAS é de 17/11/00, entretanto, em virtude da necessidade, constatada pelo Banco Central do Brasil, do desenvolvimento de novos estudos a respeito da integração da Autarquia à ASBA, é aconselhável a retirada do pedido de autorização legislativa do âmbito do Congresso Nacional (www.camara.gov.br - documento de tramitação do PDC 1063/01).

4- PDC 310/99, referente ao Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul, concluído em Assunção em 19/6/97.

A mensagem encaminhando o ato deu entrada na CRE em 1999, sendo aprovada e encaminhada para deliberação das comissões de Educação e pela de Constituição e Justiça, onde também recebeu parecer favorável.

¹¹ O ato tinha por objetivo, segundo exposição de motivos que o acompanha, promover e manter uma estreita comunicação entre os órgãos de supervisão e fiscalização bancária das Américas, proporcionar um alto nível para o tratamento e intercâmbio de idéias, tecnologias, técnicas e experiências de competência de seus membros, além de promover a realização de estudos e programas de capacitação sistemáticas e permanentes.

Em maio de 2000 o Presidente Fernando Henrique enviou mensagem 659/99 solicitando a retirada, atendendo ao pedido do Ministro de Relações Exteriores, conforme a seguinte justificativa:

A reunião de Ministros da educação, órgão responsável no âmbito do Mercosul pela negociação deste tema, constatou a necessidade de reformular o Protocolo, de modo a torná-lo mais apropriado aos objetivos do processo de integração da área educacional (...). A decisão de modificar o texto baseou-se na necessidade de esclarecer os critérios a serem usados na admissão dos títulos universitários, bem como na importância de fazer com que o acordo se constitua em um meio de aprimorar a qualidade da docência e da pesquisa nos Estados Partes. O Protocolo e o seu Anexo não se encontravam plenamente adequados à exigência de padrões comuns de qualidade dos cursos de ensino superior dos Estados Partes (Diário da Câmara dos Deputados de 24/5/99 pp. 26563).

5- PDC 3001/03 sobre modificação ao Acordo de Seguridade Social de 1993 entre Brasil e Chile, celebrado em 2002.

O referido ato foi enviado para deliberação da Câmara em 1995, chegando à Comissão de Seguridade Social somente em 2003. Obteve parecer favorável apresentado pelo Deputado Arlindo Chinaglia (PT). Em março de 2005 o Presidente Lula encaminha solicitação de retirada do projeto sem, no entanto, especificar os motivos.¹²

6- PDC 1689/02 dispõe sobre o Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre Brasil e a Eslovaca.

A tramitação do referido Acordo iniciou-se em 2001, passando pelas comissões de Desenvolvimento Econômico, Constituição e Justiça e pela CRE, recebendo parecer favorável em todas elas. Em maio de 2004 o Presidente Lula solicita sua retirada, através da mensagem 208/04, também não especificando as razões da solicitação.

7- PDC 106/91, referente à Convenção 167 da OIT, dispendo sobre segurança e condições de trabalho também foi aprovado sem objeção pelas Comissões de Relações Exteriores, de Trabalho e a de Constituição. O processo de apreciação da referida Convenção iniciou-se em 1991 e teve sua tramitação interrompida em 1995. Embora o documento de tramitação informe que a

¹² A mensagem presidencial enviada se restringiu a: "Solicito a retirada do texto do Acordo que modifica o Acordo de Seguridade Social de 1993 entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile, celebrado em Arica, República do Chile, de 20 de março de 2002, enviado à Câmara dos Deputados com a Mensagem nº 447, de 2002". (www.camara.gov.br ; documento de tramitação do PDC 3001/03)

solicitação de retirada foi feita mediante a mensagem MSC 854/96, não foi possível localizá-la de forma que se pudesse conhecer os motivos alegados.

Os outros seis casos de projetos “retirados pelo autor” sofreram uma série de ressalvas e objeções por parte dos deputados, mas ainda assim receberam pareceres favoráveis. No entanto, o Executivo optou por encerrar a tramitação dos mesmos. Trata-se de seis acordos que dispõem sobre promoção e proteção de investimentos (APPIs), tendo como parceiros o Reino Unido (PDC 367/96); a Alemanha (PDC 396/2000); o Chile (PDC 366/96); a França (PDC 395/00); Portugal (PDC 365/96); e a Suíça (PDC 348/96).

Para além de serem casos de “não aprovação” em face de solicitação do próprio governo, também exemplificam ocorrências de “influência” do Legislativo na política externa. Poderiam ser enquadrados no que Lindsay chamou de “influência indireta”. A opinião dos deputados em relação a esses acordos fez com que o Executivo reavaliasse sua posição solicitando o encerramento da tramitação dos mesmos.

As informações a seguir apresentadas foram retiradas do relatório apresentado pelo deputado João Fassarela indicado como relator de Plenário na Câmara dos Deputados, em face da apresentação de uma emenda substitutiva global,¹³ ao acordo firmado entre o Brasil e o Reino Unido. Os argumentos apresentados pelo relator aplicam-se igualmente aos demais países, razão pela qual não farei menção àqueles.

O parecer do relator à emenda de Plenário apresenta um histórico da evolução desse tipo de acordo, bem como ilustra os pontos críticos merecedores de ressalvas. As informações a seguir, baseiam-se no parecer, publicado no Diário da Câmara dos Deputados, de 04/05/00, pp. 21704 a 21732.

Os Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPIs)

O relatório inicia-se destacando que nos últimos anos houve uma “explosão” de celebração de acordos de promoção e proteção de investimentos (doravante APPIs) em todo o mundo, e levanta dúvidas quanto às razões que

¹³ Durante a deliberação dos atos na CRE algumas ressalvas foram apresentadas, mas não chegaram a impedir a tramitação dos mesmos. As divergências tornaram-se mais explícitas quando a matéria chegou a Plenário. Mudanças no cenário internacional frente às crises do México, do Leste da Ásia e da Rússia influenciaram a posição dos parlamentares no sentido de promover maiores estudos e debates sobre o tema, o que acarretou a apresentação de inúmeros requerimentos solicitando a retirada da pauta, protelando uma decisão final.

levaram à celebração de tantos acordos num período relativamente curto de tempo.¹⁴

Para o relator, uma pista para responder tal indagação reside no fato de que a imensa maioria dos acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos é firmada entre um país desenvolvido e um país em desenvolvimento. Assim sendo, parece-lhe que houve uma certa pressão coordenada dos governos das nações industrializadas, no sentido de condicionarem a realização de investimentos em países em desenvolvimento à adesão desses países às cláusulas constantes em tais acordos.

Por outro lado, segundo o relator, muitos governos de países em desenvolvimento consideram que a atração de investimentos externos deva ter prioridade sobre considerações de ordem jurídica e, inclusive, sobre a submissão do regime de investimentos estrangeiros aos ditames de sua ordem legal interna. Daí que a adesão desses países aos APPIs freqüentemente se faça a toque-de-caixa e sem maiores discussões. Concomitantemente, observa-se que há uma certa renúncia, por parte dessas nações, ao uso das Resoluções da ONU que dão amparo a um controle maior dos investimentos estrangeiros.

A posição do deputado é que a necessidade de atrair investimentos externos não pode obstaculizar a discussão sobre as conseqüências jurídicas, econômicas e políticas que advirão, necessariamente, da adesão do país aos APPIs.¹⁵ Para ele os APPIs foram concebidos com o intuito de sobrepor-se às legislações internas dos países em desenvolvimento, de forma a fornecer segurança aos investidores estrangeiros. A interpretação do relator é que

subjaz nessa concepção, a tese de que as legislações dessas nações seriam ou poderiam ser, de alguma forma, "hostis" ou prejudiciais aos investidores estrangeiros (Diário da Câmara dos Deputados, de 04/05/00, pp. 21712).

¹⁴ O relator menciona um artigo de SALEM (1986), expressando essa mesma preocupação: "... a elaboração de uma multitude de acordos bilaterais, num período histórico relativamente curto, é algo interessante de ser estudado. Pode-se com efeito, se perguntar se tal celeridade corresponde a iniciativas verdadeiramente bilaterais, sem ligação entre si, ou se trata sobretudo de um movimento que procede de uma ou de algumas referências comuns" (Ver Salem, "Le Développement de La Protection Conventiionelle dès Investissements Étrangers". Journal Du Droit International no. 4, PP 579-626, 1986).

¹⁵ O relator menciona o estudo de Cláudia Perrone-Moisés, segundo o qual: "foram os países desenvolvidos que inicialmente deram impulso a estes tratados, com o objetivo de fornecer proteção a seus investimentos nos países em desenvolvimento e tentar reduzir, ao máximo, os riscos políticos inerentes, muitas vezes, aos investimentos nesses países. Em linhas gerais, o tratado bilateral estipula regras de proteção ao investimento estrangeiro que serão aplicados após a admissão do investimento e que não constam da legislação interna do país hospedeiro".

Para o deputado, os APPI´s estabelecem uma série de artigos que seriam conflitantes com o ordenamento jurídico do país, e no limite, prejudiciais à nação. Os principais problemas identificados dizem respeito à:

1 - A amplitude do conceito de "investimento"

O conceito de investimento presente nos acordos compreende:

- os bens móveis e imóveis, bem como todos os demais direitos reais como hipotecas, penhores ou cauções;

- as ações, quotas de participação e debêntures de uma empresa e qualquer outra forma de participação societária;

- direitos a créditos ou a qualquer execução de obrigações previstas em contrato que tenha valor financeiro;

- direitos de propriedade intelectual, fundo de comércio, processos técnicos e de *know-how*;

- concessões comerciais conferidas por lei e contrato, incluindo concessões para pesquisa, cultivo, extração ou exploração de recursos naturais.

O argumento do deputado é que a definição excessivamente abrangente do conceito de investimento impediria ou dificultaria que o Brasil selecionasse os investimentos externos conforme as conveniências de eventuais políticas de desenvolvimento econômico e, mais especificamente, de políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico. Por este acordo, diz o relator,

como qualquer tipo de investimento, independentemente de sua natureza e mecanismo de implementação, fica protegido nas mesmas condições que os demais, torna-se difícil o favorecimento daqueles que seriam de maior interesse para o desenvolvimento da Nação. Nessas condições, o Brasil enfrentaria dificuldades para implementar incentivos ao investimento direto, em detrimento do capital especulativo de curto prazo (Diário da Câmara dos Deputados, de 04/05/00, pp. 21714-15).

2 - O "tratamento" dos investimentos:

O artigo 3º. do acordo determina: "... nenhuma das Partes Contratantes sujeitará, em seu território, os investimentos ou rendas de nacionais ou empresas da outra Parte Contratante a um tratamento não menos favorável do que aquele concedido a investimentos ou rendas de nacionais ou empresas de qualquer terceiro Estado" (Diário da Câmara dos Deputados de 08/01/97 pp. 76).

Segundo o relator, o disposto no artigo supra citado, bem como nos artigos correspondentes dos demais acordos em pauta, implica que cada Parte Contratante se compromete a dar aos investidores da outra Parte o tratamento nacional e o de

nação mais favorecida. Dessa maneira, os investidores britânicos receberiam o mesmo tratamento dado aos investidores brasileiros ou aos investidores de uma terceira nação que porventura tenham um tratamento mais favorável.

O ponto de vista do relator é, embora a Constituição não faça mais uma distinção entre empresa de capital nacional e a empresa estrangeira, este dispositivo dificultaria a eventual implementação de políticas diferenciadas de investimentos ou de desenvolvimento tecnológico em setores econômicos que, de acordo com o interesse nacional, poderiam ser considerados como estratégicos. Diz o relator:

uma coisa é a Constituição não fazer distinção entre empresa de capital nacional e empresa de capital estrangeiro, e outra, é o país abrir mão da possibilidade de, soberanamente, através de lei ordinária ou na elaboração de suas políticas, estabelecer prioridades de investimentos, proteger temporariamente setores estratégicos e dar tratamento privilegiado às empresas nacionais em áreas tecnologicamente relevantes" (Diário da Câmara dos Deputados, de 04/05/00, pp. 21715).

Ressalta ainda, que os APPI's, de um modo geral, e o ato internacional ora em debate, colidem com o princípio, consagrado em convenções e resoluções da ONU e até mesmo nos tratados da OMC, de tratamento diferencial aos países em desenvolvimento. Segundo tal princípio, as nações de menor nível de desenvolvimento econômico e tecnológico têm o direito de serem eximidas de algumas das obrigações previstas em certos tratados e de contar com períodos de transição mais longos para implementarem os compromissos acordados. Por isto, certos autores recomendam cautela quanto à implementação das referidas cláusulas. Contudo, o acordo em comento não estabelece exceções e prazos de transição referentes à implementação das cláusulas de tratamento nacional e de nação mais favorecida.

3 - Indenizações em caso de desapropriação

O artigo 5º. determina que:

os investimentos de nacionais ou empresas de qualquer das Partes Contratantes não serão nacionalizados, desapropriados ou submetidos a medidas de efeito equivalente à nacionalização ou desapropriação (doravante denominada "desapropriação") no território da outra Parte Contratante, exceto por motivo de utilidade pública relacionado com necessidades internas dessa Parte, em bases não discriminatórias e mediante indenização imediata, adequada e efetiva. Essa indenização corresponderá ao valor genuíno do investimento desapropriado em

data imediatamente anterior à desapropriação ou antes de a desapropriação iminente ter sido tornada de domínio público, o que ocorrer primeiro; será calculada em moeda livremente conversível, incluirá juros à taxa LIBOR a partir da data da desapropriação até a data do pagamento; será paga sem demora, efetivamente realizável e livremente transferível. O nacional ou empresa afetada terá direito, no âmbito da legislação da Parte Contratante que efetuou a desapropriação, ao pronto reexame de seu caso por uma autoridade judicial ou independente dessa Parte e a ter o seu investimento avaliado de conformidade com os princípios previstos no presente parágrafo (Diário da Câmara dos Deputados de 08/01/97 pp. 76).

Para o relator o artigo 5 vai de encontro a várias disposições constitucionais, razão pela qual faz-se necessário ressaltar, na aplicação deste artigo, os casos previstos na Constituição Federal, especialmente os incisos I, II e III, do parágrafo 4º. do artigo 182 e 184 (Diário da Câmara dos Deputados, de 04/05/00, pp. 21714-15).

4 - Livre Transferência

O artigo 6 determina que “cada parte contratante garantirá a livre transferência de seus investimentos e rendas”. (Diário da Câmara dos Deputados de 08/01/97 pp. 76)

Trata-se, segundo o relator, de cláusula de extrema gravidade, que poderia ter efeitos sérios sobre a capacidade brasileira de fazer frente a ataques especulativos, uma vez que os “investimentos e rendas” incluem as aplicações financeiras de qualquer espécie.

As lições aprendidas com a crise do México, do Leste da Ásia, da Rússia e mais recentemente, com o ataque especulativo contra o “real” não podem ser esquecidas. Se há um ensinamento a ser tirado desses tristes episódios é o de que o livre funcionamento do mercado não resolve por si mesmo a instabilidade gerada pelo movimento intenso dos capitais especulativos em nível internacional. Por isto, cresce, no mundo todo, a discussão relativa à implementação de mecanismos internacionais para disciplinar a movimentação do capital financeiro e coibir a repetição de ataques especulativos contra as frágeis economias emergentes (Diário da Câmara dos Deputados, de 04/05/00, pp. 21718).

Ressalta ainda, que a preocupação com a cláusula da livre transferência também está contemplada no texto provisório do Multilateral Agreement on Investment (MAI) na época em negociação no âmbito da Organização para a

Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE). Segundo o relator, o texto até então negociado estabelecia Salvaguarda Temporária, pela qual os Estados signatários teriam o direito de eximir-se de cumprir a cláusula da livre transferência, sempre que houvesse desequilíbrio grave na balança de pagamentos e crise financeira, ou mesmo na eventualidade de que tais fatos pudessem ocorrer.

Para o relator é preciso levar em consideração que tais acordos não mencionam nenhuma exceção à cláusula de livre transferência. Não haveria espaço para qualquer regulação dessas transferências que levasse em consideração fatores como o equilíbrio da balança de pagamentos, o tipo de investimentos e os prazos de carência. O país ficaria, portanto, impedido de disciplinar remessas de lucro, *royalties*, etc., em função de seus interesses maiores e de suas necessidades estruturais ou conjunturais.

Tendo em vista essas exceções e salvaguardas previstas no texto provisório do Acordo Multilateral de Investimentos e que não constam do acordo em discussão e dos demais APPIs, a posição do relator é de que seria conveniente para o país esperar o término das negociações do referido tratado multilateral para então decidir sobre a conveniência e a oportunidade de aderir aos APPIs.

5 - Solução de controvérsias

O artigo 7 determina que uma controvérsia não solucionada amigavelmente no prazo de 3 meses deverá ser submetida a pedido do investidor a uma arbitragem internacional (no âmbito das normas de arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional ou de um Tribunal *ad hoc*).

Para o relator, o dispositivo contraria o princípio jurídico “do esgotamento dos recursos internos” que, em linhas gerais, determina que o Estado deve ter a oportunidade de reparar suposto dano ou ato ilícito, no âmbito de seu próprio sistema jurídico interno antes que se possa questionar a sua responsabilidade no plano internacional. Através deste princípio o país pode salvaguardar a autonomia de sua jurisdição interna. Porém, ao se abrir mão dele, cria-se um precedente perigoso que poderia redundar na internacionalização do regime jurídico dos investimentos. Ainda na visão do relator, o texto expresso no artigo 7 lança

suspeitas vexatórias e infundadas sobre o Poder Judiciário nacional, uma vez que permite que o investidor estrangeiro, ao seu bel-prazer, ignore a sua existência recorrendo à uma arbitragem internacional, supostamente mais neutra ou ágil. Além do mais, tal dispositivo cria um privilégio para o investidor estrangeiro, negando o mesmo para o investidor nacional, que deverá recorrer sempre às instâncias jurídicas internas. Ressalte-se ainda que um acordo internacional, que no Brasil equivale a uma lei ordinária, não pode retirar do Poder Judiciário a

apreciação de uma controvérsia surgida em território brasileiro (Diário da Câmara dos Deputados, de 04/05/00, pp. 217122).

Outro aspecto presente no referido artigo 7 refere-se ao fato dos APPIs determinarem que, no caso de solução de controvérsias surgidas entre a empresa e o Estado, a realização de arbitragens internacionais deverá se dar por “solicitação do investidor” ou a pedido do investidor. Em nenhum momento, os textos dos APPIs utilizam a expressão “de comum acordo” ou “por acordo entre as partes”, como seria adequado, segundo o Deputado.

Para o relator, o que está por trás de tais redações é a idéia de que o investidor teria o direito de impor uma arbitragem internacional ao Estado receptor dos investimentos, e uma vez solicitada pelo investidor, a arbitragem será realizada.

Apesar de todas as críticas, e mediante a apresentação de salvaguardas, a posição do relator foi pela aprovação do acordo. Para ele, com a eliminação das suas cláusulas abusivas, o acordo poderia dar pequena contribuição para aumentar os ingressos de capitais em nosso país.

A complexidade do tema tratado no acordo ocasionou, entre 1997 e 2001, por inúmeras vezes, a aprovação de requerimentos de adiamento de discussão.¹⁶

Em 11/12/02 o Presidente Fernando Henrique envia mensagem presidencial à Câmara solicitando a retirada da matéria. O texto deixa claro a concordância do governo, em relação às ponderações feitas pelos parlamentares, como se poder ver a seguir:

O referido acordo integra um grupo de quatorze acordos de proteção a investimentos celebrados pelo governo brasileiro entre 1994 e 1999. Seis desses Acordos (com a Alemanha, Chile, França, Portugal, Reino Unido e Suíça) foram encaminhados ao Congresso para aprovação (...).

¹⁶ Em abril de 1997 o projeto estava pronto para a ordem do dia (apreciação pelo plenário). Nesse momento aprovou-se um requerimento acarretando o adiamento da discussão por mais de um ano. Quando finalmente entrou em pauta, em maio de 1998, o deputado Ivan Valente (PT) apresentou requerimento solicitando a retirada da pauta alegando a necessidade de uma discussão maior, inclusive em relação à aprovação de emendas. Manifestaram apoio favorável à retirada os líderes do PPS, PSB, PDT, PPB, PMDB, PSDB, PFL (Diário da Câmara dos Deputados de 01/05/1998, pp. 11140). Ou seja, foi unânime a interpretação quanto à necessidade de maior análise e discussão do projeto. Em 04/11/99 o PDC entrou na ordem do dia para votação. Em 13/4/00 foi aprovado requerimento do deputado Elton Rohnelt (líder do governo), solicitando a retirada da ordem do dia. Em 29/03/2001 novamente o projeto estava pronto para a ordem do dia, mas não chegou a ser votado pelo Plenário. Ver documento de tramitação do PDC www.camara.gov.br

A finalidade dos acordos era contribuir para a moldura jurídica de proteção de investimentos estrangeiros e, portanto, reforçar o potencial do país para captar significativos aportes de recursos externos, sobretudo de pequenos e médios investidores. Além disso, procurava o Brasil acompanhar o movimento internacional que, à época, caminhava naquela direção. Foi decisiva, naquele momento, a avaliação de que, ao celebrarem acordos de promoção e proteção de investimentos, outros países mostrar-se-iam mais atraentes e seguros que o Brasil aos olhos do investidor estrangeiro. Reforçava essa percepção o fato de que, não somente países vizinhos optaram por negociar instrumentos do gênero, mas também países em desenvolvimento de grande porte, como a Índia e a China, também o faziam.

A partir de 1997 testemunhou-se crescente questionamento ao chamado Acordo Multilateral de Investimentos que vinha sendo negociado no âmbito da OCDE. Os dispositivos que aquele instrumento contemplava foram avaliados como um conjunto demasiado abrangente de direitos e prerrogativas que estariam sendo concedidos às empresas multinacionais, em detrimento da jurisdição do Estado e da própria sociedade. Dessa evolução resultou um declínio do apoio político àquelas negociações, particularmente por parte de alguns países europeus, movimento que culminou com o colapso do processo negociador. O governo brasileiro participava como Observador das negociações da OCDE. Setores do Congresso Nacional passaram a ecoar fortemente as críticas formuladas àquele projeto e aos APPIs assinados pelo Brasil começaram a ser vistos como uma espécie de versão bilateral do MAI e, como tal, não merecedores de endosso político.

Embora o governo tenha oferecido argumentos para dirimir dúvidas e esclarecer questões levantadas no Congresso, *é forçoso constatar* (grifo meu) que os acordos, por um lado, nunca encontraram o respaldo político necessário para sua aprovação e, por outro, *deixaram de refletir as tendências que hoje prevalecem no cenário internacional* (grifo meu). É essa a conclusão a que chegamos, meus colegas da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e eu próprio, juntamente com o Presidente do Banco Central, após examinarmos Relatório de Grupo de Trabalho que estabelecemos para debater a matéria. No caso do acordo firmado com o Reino Unido, como nos demais, impõe-se, nessas condições, a decisão de retirar a Mensagem que submeto a Vossa Excelência (Diário da Câmara dos Deputados de 13/12/2002, pp. 54412).

Em resumo, apesar das objeções feitas pelos parlamentares o governo acabou por reconhecer a necessidade de suspender os acordos outrora negociados. A disposição do relator em não aceitar, na íntegra, os textos encaminhados levou o Executivo a rever sua posição inicial.

Considerações Finais

Os resultados deste estudo indicam que há um padrão de atuação do Legislativo que se mantém independentemente da gestão presidencial, qual seja: aprovação da *grande maioria* dos atos internacionais encaminhados para deliberação do Congresso e pouquíssimos casos de rejeição. Mas para além desses resultados, há ainda um conjunto de atos “não aprovados”.

As informações aqui reunidas desautorizam qualquer conclusão mais precipitada no sentido de que o Executivo estaria enfrentando sistematicamente veto institucional do Legislativo.

Na verdade há um conjunto de fatores que incidem sobre o trâmite dos atos internacionais. Parte dos acordos não foi aprovada em razão do próprio governo rever posições adotadas anteriormente, parte não foi deliberada em razão de prioridades estabelecidas pelo governo, ou decorrente de questões relativas à ordem interna dos trabalhos legislativos (por exemplo, trancamento de pauta devido a não apreciação de medidas provisórias); parte segue o trâmite legislativo ordinário, ou seja, o Executivo não aciona sua base de sustentação de forma a tornar mais célere a apreciação, permitindo que o Legislativo trabalhe “ao seu tempo”; e alguns poucos casos de fato sofreram maiores objeções quando da apreciação pelos deputados.

Embora os dispositivos da Constituição brasileira deixem pouco espaço para atuação direta dos parlamentares, na deliberação dos atos internacionais, conforme destacou Lindsay é possível sim encontrarmos indicações de “influência” do Legislativo nas questões externas. O caso aqui narrado sobre os acordos de promoção e proteção de investimentos ilustram bem esta situação.

BIBLIOGRAFIA

ALCÂNTARA, L. Os Parlamentos e as Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, no. 1, p. 13-21, 2001.

ALEXANDRE, C.V.M. O Congresso Brasileiro e a Política Externa. 2006. 142f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IRI/PUC-Rio, Rio de Janeiro. 2006.

DINIZ, S. e RIBEIRO, C. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: an Empirical Contribution to the Debate. *Brazilian Political Science Review*. (*no prelo*).

HIRST, M. e PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

- LIMA, M.R.S. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, no. 1, p. 24-59, 2005.
- LIMA, M.R.S. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº. 2, 2000.
- LIMA, M.R.S.; SANTOS, F. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº. 52, 2001.
- LINDSAY, J. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. *Political Science Quarterly*, vol. 107, no. 4, p. 607-628, 1993.
- MAIA, C.C. e CESAR, S.E.M. A Diplomacia Congressional: Análise Comparativa do Papel dos Legislativos Brasileiro e Norte-Americano na Formulação da Política Exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 41, nº. 163, p. 363-388, 2004.
- MIYAMOTO, S. O Brasil e as Negociações Multilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, vol. 43, no. 1, p. 119-137, 2000.
- NEVES, J.A.C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, nº. 1, pp. 103-138, 2003.
- OLIVEIRA, A.J. & ONUKI, J. Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa. *Papéis Legislativos*, no. 8. Observatório Político Sul-Americano; Núcleo de Estudos sobre o Congresso. (2007).
- OLIVEIRA, M.F.O. Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul. *Leviathan - Cadernos de Pesquisa Política*, n. 1, pp. 231-252, 2004.
- TSEBELIS, G. Processos decisórios em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, 1997.
- VAZ, A.C. La Política Exterior del Gobierno Lula. *Nueva Sociedad*, vol. 187, p. 139-152, 2003.
- VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, no. 2, p. 273-335. 2007.
- VIZENTINI, P.F. De FHC a Lula: Uma década de Política Externa (1995-2005). *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 5, no. 2, jul-dez., pp. 381-397, 2005.

Anexo

Exemplos de Acordos firmados com Organizações Internacionais

Convenções:

- Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos, estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17/12/1997.
- Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima, concluída em Roma, em 10/03/1988.

Convenções Interamericanas:

- Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior, concluída em Manágua, em 09/06/1993.
- Convenção Interamericana sobre Conflitos de Leis em matéria de letras de câmbio, notas promissórias e faturas, concluída na Cidade do Panamá em 30/01/1975.

CPLP:

- Acordo de Cooperação entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa sobre o Combate ao HIV/SIDA, assinado em Brasília, em 30/07/2002.
- Acordo sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço entre os Governos dos Países Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, celebrado em Maputo, em 17/07/2000.

Organismos Internacionais

- Emenda ao Acordo relativo à Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite - INTELSALT, de 20/08/1974.
- Acordo celebrado entre o Brasil e a Agência Espacial Européia, em Paris, em 03/05/1994.

Organismos Internacionais Latino e Ibero Americanos

- Texto dos Estatutos e Regulamentos do Centro Interamericano de Administrações Tributárias, adotado na cidade do Panamá, em julho de 2000.
- Ata Constitutiva da Associação de Estados Ibero-Americanos para o Desenvolvimento das Bibliotecas Nacionais dos Países Ibero-Americanos (ABINIA) criada, como organismo intergovernamental.

Organismos que Reúnem Produtores de Insumos Específicos

- Acordo Internacional do Cacau (AICacau/2001).
- Termos de Referência e Regras de Procedimento do Grupo Internacional de Estudos do Chumbo e Zinco (GIECZ).

